



Facilitando la implementación del mandato de la Auditoría Superior de la Federación de México

POLÍTICA Y GOBERNANZA REGULATORIA



Facilitando la implementación del mandato de la Auditoría Superior de la Federación de México

POLÍTICA Y GOBERNANZA REGULATORIA

Tanto este documento, así como cualquier dato y cualquier mapa que se incluya en él, se entenderán sin perjuicio respecto al estatus o la soberanía de cualquier territorio, a la delimitación de fronteras y límites internacionales, ni al nombre de cualquier territorio, ciudad o área.

Los datos estadísticos para Israel son suministrados por y bajo la responsabilidad de las autoridades israelíes competentes. El uso de estos datos por la OCDE es sin perjuicio del estatuto de los Altos del Golán, Jerusalén Este y los asentamientos israelíes en Cisjordania bajo los términos del derecho internacional.

Imágenes: © shoo_arts/iStock/Thinkstock..

© OCDE 2021

El uso del contenido del presente trabajo, tanto en formato digital como impreso, se rige por los términos y condiciones que se encuentran disponibles en: <http://www.oecd.org/termsandconditions>.

Prólogo

Las entidades de fiscalización superior (EFS) son instituciones externas de carácter técnico que garantizan el escrutinio público en la búsqueda de intervenciones públicas eficaces y eficientes. Como parte de un sistema amplio de gobernanza, las EFS pueden ser promotoras de la integridad, la rendición de cuentas y la buena administración. Por su parte, la política regulatoria busca promover la calidad en las intervenciones públicas para lograr objetivos de política pública.

La OCDE ha estado trabajando con la Auditoría Superior de la Federación de México (ASF) durante cinco años para fortalecer el Sistema Nacional de Fiscalización y su contribución a la buena gobernanza. En 2019, como parte de este trabajo, la ASF solicitó a la OCDE proporcionar experiencias de otros países para orientar y guiar sus esfuerzos para ampliar su portafolio de auditorías a temas relacionados con política y gobernanza regulatoria.

Este estudio analiza la experiencia actual de la ASF sobre política regulatoria y proporciona una línea base partiendo del enfoque de la OCDE sobre el tema. También destaca experiencias internacionales de EFS en la materia. Por tanto, su objetivo es proporcionar elementos a la ASF para emprender una estrategia integral para auditar el desempeño de la política regulatoria, incluyendo herramientas, prácticas y metodologías, así como también el desempeño de los órganos reguladores.

Durante más de 30 años, los países miembros de la OCDE se han esforzado por desarrollar políticas regulatorias robustas para mejorar la calidad de vida de sus ciudadanos, apoyados en el trabajo del Comité de Política Regulatoria y la Red de Reguladores Económicos de la OCDE. La experiencia de México sobre política regulatoria se extiende a más de 20 años, logrando un nivel relativamente sofisticado en cuanto a la adopción de herramientas regulatorias, de acuerdo con los indicadores sobre regulación de la OCDE. Sin embargo, siempre hay oportunidades de mejora y es crucial evaluar la estrategia de implementación y sus principales resultados. En este caso, el papel de la recientemente reformada Comisión Nacional de Mejora Regulatoria (CONAMER) es fundamental, como lo es también el involucramiento de otros actores institucionales, como la ASF.

Además de auditar los resultados de la política regulatoria y el desempeño de los órganos reguladores, el alcance del mandato de la ASF permite contribuir significativamente al logro de objetivos nacionales de política pública. Además, el trabajo de la ASF sobre política regulatoria contribuye a la adopción de mejores prácticas. Entonces, la ASF tiene un papel que jugar en el fortalecimiento del liderazgo de México en la implementación de herramientas regulatorias de calidad y, sobre todo, en asegurar que las regulaciones son adecuadas para sus objetivos y conducentes a mejores políticas para una vida mejor.

La participación de la ASF en la gobernanza regulatoria abre una oportunidad para una evaluación objetiva e independiente de los resultados logrados por México a partir de intervenciones regulatorias, así como del grado en que las regulaciones se basan en análisis basados en evidencia que maximizan los beneficios. Las evaluaciones externas del desempeño de los órganos reguladores de México podrían también fortalecer su independencia y rendición de cuentas. Finalmente, la ASF podría volverse un candado para asegurar la continuidad de la política regulatoria y mantenerla como una prioridad en la agenda de políticas públicas.

Este reporte fue aprobado por el Grupo de Trabajo de Altos Funcionarios de Integridad Pública de la OCDE (SPIO) el 25 de noviembre de 2020 y desclasificado por el Comité de Gobernanza Pública el 28 de diciembre de 2020. Su publicación está a cargo del Secretariado de la OCDE.

Agradecimientos

Bajo la dirección y supervisión de Elsa Pilichowski, Directora de Gobernanza Pública de la OCDE, János Bertók, Director Adjunto de Gobernanza Pública, y Julio Bacio Terracino, Jefe Interino de la División de Integridad en el Sector Público, este estudio fue coordinado por Jacobo Pastor García Villarreal, Especialista Senior, con importantes contribuciones de Gavin Ugale y Manuel Gerardo Flores Romero.

El autor de los dos capítulos fue Andrés Blancas. Se recibieron valiosos comentarios de Lisa Kilduff, Especialista Junior de la OCDE; Derek Meijers, Editor Adjunto y Oficial de Innovación, Planeación de Estrategia Corporativa y Gestión del Desempeño, Comunicaciones y Relaciones con los Medios, Vinculación Institucional, Tribunal de Cuentas Europeo; Gilberto Moggia, Oficial responsable de gestión del conocimiento y Archivos – Información, Lugar de Trabajo e Innovación, Tribunal de Cuentas Europeo; y Charles Nancarrow y Rich Sullivan-Jones, Regulación Consumidores y Competencia, Oficina Nacional de Auditoría del Reino Unido. La asistencia editorial fue proporcionada por Meral Gedik. Charles Victor proporcionó asistencia administrativa.

La OCDE expresa su gratitud a la Auditoría Superior de la Federación (ASF) por la fructífera cooperación y por su liderazgo. En particular, la OCDE agradece a David Colmenares Páramo, Auditor Superior de la Federación; Eber Betanzos, Titular de la Unidad Técnica; Agustín Caso Raphael, Auditor Especial de Desempeño; Gerardo Lozano Dubernard, Auditor Especial de Cumplimiento Financiero; Emilio Barriga Delgado, Auditor Especial de Gasto Federalizado; e Isaac Rojkind Orleansky, Auditor Especial de Seguimiento, Informes e Investigación, así como a sus equipos. Mariana Calderón, de la Unidad Técnica de la ASF, fungió como punto de contacto para el proyecto.

De igual forma, la OCDE agradece a otras instituciones cuyos representantes fueron entrevistados durante las misiones de investigación de la OCDE, destacadamente a la Comisión Reguladora de Energía (CRE), al Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) y al Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.N.C. (Banobras).

La Embajadora Sybel Galván, Representante Permanente de México ante la OCDE, también apoyó a la OCDE en este proyecto.

Este reporte es parte de una serie de estudios sobre gobernanza en países de la OCDE y del G-20. También es parte de una serie de estudios sobre entidades de fiscalización superior para promover la buena gobernanza y la integridad pública. Incorpora información compartida durante un taller organizado por la OCDE sobre política y gobernanza regulatoria. La OCDE agradece a la ASF y a sus funcionarios por el apoyo en la organización y desarrollo de este taller. La OCDE también está agradecida con los pares expertos que participaron en el taller: Charles Nancarrow y Rich Sullivan-Jones, Regulación Consumidores y Competencia, Oficina Nacional de Auditoría del Reino Unido.

El Centro de la OCDE para México y América Latina, bajo el liderazgo de Roberto Martínez, y el personal a cargo de publicaciones, destacadamente Alejandro Camacho, coordinaron el proceso editorial de la versión en español.

Índice

Prólogo	3
Agradecimientos	4
Abreviaturas y acrónimos	7
Resumen ejecutivo	9
1 Evaluación y auditoría de la calidad regulatoria en México	13
¿Qué es la calidad regulatoria?	14
Implementación de la política y herramientas regulatorias en los países miembros de la OCDE	17
Experiencia de la ASF en auditoría de la calidad regulatoria	30
Notas	58
2 Evaluar el desempeño de los reguladores y su gobernanza en México	60
Regular el poder del mercado	61
Regular las externalidades	62
Enfoque de la OCDE para evaluar el diseño institucional y el desempeño de los reguladores	63
Experiencia de la ASF al auditar el desempeño de los reguladores y su gobernanza	77
Notas	91
Anexo 2.A. Revisión de literatura académica sobre las causas subyacentes para evaluar y auditar el desempeño de los reguladores	92
Bibliografía	96
 GRÁFICAS	
Gráfica 1.1. Ciclo de política regulatoria	15
Gráfica 1.2. Indicadores compuestos: Participación de los interesados en el desarrollo de leyes primarias, 2018	19
Gráfica 1.3. Indicadores compuestos: Participación de los interesados en el desarrollo de regulaciones secundarias, 2018	20
Gráfica 1.4. Indicadores compuestos: Análisis de impacto regulatorio para el desarrollo de legislación primaria, 2018	22
Gráfica 1.5. Indicadores compuestos: Análisis de impacto regulatorio para el desarrollo de regulación secundaria, 2018	23
Gráfica 1.6. Indicadores compuestos: Evaluación <i>ex post</i> para legislación primaria, 2018	26
Gráfica 1.7. Indicadores compuestos: Evaluación <i>ex post</i> para regulaciones secundarias, 2018	26
Gráfica 1.8. Indicadores de Regulación del Mercado de Productos de la OCDE, 2018	29
Gráfica 2.1. Indicadores de gobernanza para reguladores sectoriales	77

CUADROS

Cuadro 1.1. Objetivos de auditorías sobre temas de política regulatoria en México	32
Cuadro 1.2. Las auditorías de la ASF se enfocan en la observancia de procesos formales y reglas	38
Cuadro 1.3. Auditar los objetivos de la política regulatoria	43
Cuadro 1.4. Auditorías del desempeño sobre regulaciones o marcos regulatorios específicos	50
Cuadro 2.1. Esquema de gravámenes de la Regulación de Seguridad y Salud Ferroviaria	73
Cuadro 2.2. Auditorías de desempeño institucional realizadas por la ASF	79

Abreviaturas y acrónimos

Acronym	English	Spanish
AAQ	Ambient Air Quality	Calidad del Aire del Ambiente
ACCC	Australian Competition and Consumer Commission	Comisión de Competencia y de Consumidores de Australia
AEEGSI	Authority for Electric Energy, Gas and the Hydric System	Autoridad de Energía Eléctrica, Gas y Sistema Hídrico de Italia
ANAO	Australian National Audit Office	Oficina de Auditoría Nacional de Australia
ANPRM	Advance Notice of Proposed Rulemaking	Aviso anticipado de propuesta de reglamentación
APA	Administrative Procedure Act	Ley de Procedimiento Administrativo
APVMA	Australian Pesticides and Veterinary Medicines Authority	Autoridad Australiana de Pesticidas y Medicina Veterinaria
ASF	Superior Audit of the Federation of Mexico	Auditoría Superior de la Federación
BANSEFI	Bank of National Savings and Financial Services	Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros
CFE	Federal Commission of Electricity	Comisión Federal de Electricidad
CNBV	National Commission of Banking and Stocks	Comisión Nacional Bancaria y de Valores
CO	Cabinet Office Regulatory Impact Unit	Unidad de Impacto Regulatorio de la Oficina de Gabinete
COFECE	Federal Competition Commission	Comisión Federal de Competencia Económica
COFEMER	Federal Commission of Regulatory Improvement	Comisión Federal de Mejora Regulatoria
CONAMER	National Commission of Regulatory Improvement	Comisión Nacional de Mejora Regulatoria
CRE	Regulatory Energy Commission	Comisión Reguladora de Energía
DBIS	Department for Business, Innovation and Skills	Departamento de Negocios, Innovación y Habilidades
DEFRA	Department for Environment, Food and Rural Affairs	Departamento de Medio Ambiente, Alimentación y Asuntos Rurales
DJ	Department of Justice	Departamento de Justicia
DT	Department of Transport	Departamento de Transporte
DWP	Department for Work and Pensions	Departamento de Trabajo y Pensiones
EBA	European Banking Authority	Autoridad Bancaria Europea
ECA	European Court of Auditors	Tribunal de Cuentas Europeo
ERDF	European Regional Development Fund	Fondo Europeo de Desarrollo Regional
ESF	European Social Fund	Fondo Social Europeo
EU	European Union	Unión Europea
FCA	Financial Conduct Authority	Autoridad de Conducta Financiera
FSB	Financial Stability Board	Consejo de Estabilidad Financiera
GBP	British Pounds	Libras Británicas
GC	Gambling Commission	Comisión de Juego
IFT	Federal Institute of Telecommunications	Instituto Federal de Telecomunicaciones
IMF	International Monetary Fund	Fondo Monetario Internacional
INAI	National Institute of Transparency, Information Access and Personal Data Protection	Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales
INE	Elections' National Institute	Instituto Nacional Electoral
INTOSAI	International Organization of Supreme Audit Institutions	Organización Internacional de Instituciones de Auditoría Superior
iREG	Regulatory Indicators	Indicadores de regulación
LFPA	Federal Law of Administrative Procedure	Ley Federal de Procedimiento Administrativo
LGMR	General Law of Regulatory Improvement	Ley General de Mejora Regulatoria

LTR	Law of Telecommunications and Radiobroadcasting	Ley de Telecomunicaciones y Radiodifusión
ME	Ministry of Economy	Secretaría de Economía
SHCP	Ministry of Treasury	Secretaría de Hacienda y Crédito Público
NDPB	Non-Departmental Public Bodies	Entidades Públicas no Departamentales
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
Ofcom	Office of Communications	Oficina de Comunicaciones
Ofgem	Office of Gas and Electricity Markets	Oficina de Gas y Mercados Eléctricos
Ofwat	Water Services Regulation Authority	Autoridad Reguladora del Agua
ORR	Office of Rail and Road	Oficina de Vías y Carreteras
PAAF	Annual Programme of Audits	Programa Anual de Auditorías para la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública
PMR	Product Market Regulation	Regulación de Mercado de Productos
PROFECO	Federal Consumer Attorney	Procuraduría Federal del Consumidor
REFIT	Regulatory Fitness and Performance	Aptitud y Rendimiento Regulatorio
RIA	Regulatory Impact Assessment	Análisis de Impacto Regulatorio
SAI	Supreme Audit Institutions	Entidades de Fiscalización Superior
SCM	Standard Cost Model	Modelo de Costeo Estándar
SCT	Ministry of Communications and Transport	Secretaría de Comunicaciones y Transportes
SEAG	Statement of Expectations of the Australian Government	Declaración de Expectativas del Gobierno de Australia
SENER	Ministry of Energy	Secretaría de Energía
SEP	Ministry of Education	Secretaría de Educación Pública
SFP	Ministry of Public Administration	Secretaría de la Función Pública
SME	Small and Medium Enterprises	Pequeñas y Medianas Empresas
Sol	Statement of Intent	Declaración de Intención
TCU	Union Accounting Court	Tribunal de Cuentas de la Unión
WGFMR	Working Group on Financial Modernization and Regulatory Reform	Grupo de Trabajo de Modernización Financiera y Reforma Regulatoria

Resumen ejecutivo

Principales hallazgos

La Auditoría Superior de la Federación de México (ASF) se ha puesto como objetivo el ampliar el portafolio de sus auditorías de desempeño a temas relacionados con política y gobernanza regulatoria. Esta es una decisión trascendente, ya que los procesos de calidad regulatoria tienen impactos directos sobre los mercados y la vida de los ciudadanos. La ASF ya tiene experiencia de auditoría de instituciones, prácticas y herramientas regulatorias, lo que puede servir de base para desarrollar un enfoque más sistemático sobre el tema en el Programa Anual de Auditorías para la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública (PAAF) y establecer una práctica estándar.

El desempeño de México con relación a los indicadores de regulación de la OCDE (iREG) refleja una buena práctica en la adopción de herramientas regulatorias específicas, incluyendo la consulta regulatoria, el análisis de impacto regulatorio (AIR) y la evaluación *ex post*. Sin embargo, los indicadores de regulación del mercado de productos de la OCDE (PMR) sugieren que México sigue siendo una economía restrictiva. El auditar el desempeño en la implementación de herramientas de calidad regulatoria podría ayudar a identificar las razones detrás del contraste entre los indicadores iREG y PMR y generar recomendaciones importantes.

La experiencia de las entidades de fiscalización superior (EFS) en otros países miembros de la OCDE sugiere que las auditorías de desempeño sobre política y gobernanza regulatoria pueden adoptar diferentes enfoques, como los siguientes:

- Auditar los objetivos de la política regulatoria, incluyendo el sistema para la mejora regulatoria (órganos de abogacía y supervisión, consejo nacional, etc.).
- Auditar la promoción, la adopción, la operación y el desempeño de herramientas de calidad regulatoria (AIR, consulta pública, evaluación *ex post*) y estrategias (planes de implementación, política de inspecciones, cláusulas de caducidad y política de *uno dentro, x fuera*).
- Auditar los objetivos de mejora regulatoria tales como metas de simplificación, calidad de las regulaciones, planes de mejora regulatoria y mandatos de ley.
- Auditar marcos regulatorios específicos, leyes y regulaciones industriales.

El auditar la gobernanza de los reguladores y su desempeño es otra vertiente importante que la ASF pretende desarrollar. Así como en el caso de la política regulatoria, la ASF ha llevado a cabo auditorías que abordan elementos específicos de la gobernanza de los reguladores, sus objetivos y desempeño, pero podría desarrollar más su marco para realizar tales auditorías. Los Principios de mejores prácticas para la gobernanza de los organismos reguladores de la OCDE (*OECD Best Practice Principles for Regulatory Policy: The Governance of Regulators*) sugieren enfocarse en claridad del rol, evitar influencias indebidas y mantener la confianza, toma de decisiones y estructura del órgano de gobierno, rendición de cuentas y transparencia, participación de los actores interesados y financiamiento.

Al ampliar sistemáticamente su portafolio de auditorías a temas de política y gobernanza regulatoria, la ASF sigue una tendencia de buena práctica que se está volviendo común entre las EFS.

Propuestas de acción

- **La ASF podría incorporar un enfoque de calidad regulatoria integral como parte de su planeación de auditorías de desempeño.**
 - La ASF tiene experiencia de auditoría del desempeño de diversos elementos o etapas del ciclo de mejora regulatoria. Sin embargo, estos esfuerzos están dispersos en múltiples documentos y no parecen seguir una estrategia específica o ser parte de una serie de informes.
 - La ASF podría desarrollar una estrategia integral de auditorías de desempeño desde una perspectiva de calidad regulatoria que aborde el ciclo completo de política regulatoria, las herramientas, los objetivos, las instituciones y marcos específicos.
- **Una evaluación sistemática de la implementación de la política regulatoria en México podría ser parte del plan de auditorías de desempeño de la ASF.**
 - La ASF podría analizar la brecha entre los resultados de los indicadores iREG y PMR para identificar problemas de implementación de la política regulatoria en México.
- **Las auditorías de desempeño sobre regulaciones y marcos regulatorios específicos podrían concentrarse en los impactos y los resultados, en lugar de en productos o actividades.**
 - La ASF tiene amplia experiencia en la evaluación de marcos regulatorios específicos, pero se ha concentrado más en la consecución y el reconocimiento de actividades.
 - Evaluar el impacto de las regulaciones en sectores o áreas de política pública específicos es importante para mejorar las políticas públicas. Sin embargo, estas evaluaciones deben dar prioridad a los resultados y los impactos, por encima de los procesos y el mero cumplimiento de las regulaciones.
- **Evaluar el diseño institucional de los reguladores podría ser parte de los planes de auditoría de desempeño de la ASF.**
 - La ASF ha incluido elementos de gobernanza en algunas auditorías de desempeño, evaluando los procesos para la toma de decisiones, la coordinación institucional y la planeación. Estos esfuerzos son importantes y la ASF podría considerar llevar a cabo auditorías específicas concentradas en determinar si los arreglos institucionales y el diseño tienen impacto sobre los procesos y resultados.
 - Una evaluación transversal de los arreglos institucionales y sus impactos sobre la consecución de objetivos podría ser útil para derivar lecciones para el diseño de instituciones y para mejorar los resultados de la implementación de políticas públicas.
- **Los indicadores de gobernanza de la OCDE podrían proporcionar un marco para que la ASF priorice la auditoría sobre transparencia y rendición de cuentas entre los órganos reguladores de México.**
 - La ASF podría auditar si las medidas de transparencia han llevado a una toma de decisiones más eficaz o si facilitan un escrutinio efectivo. La ASF también podría llevar a cabo auditorías para identificar si las prácticas implementadas por los órganos reguladores tienen un impacto en su desempeño y hacer recomendaciones sobre su ejecución.
- **La ASF podría llevar a cabo auditorías del desempeño de los órganos reguladores siguiendo los Principios de mejores prácticas de la OCDE. Tales auditorías pueden proporcionar información sobre la fortaleza institucional de los órganos reguladores.**
 -

- Los Principios de mejores prácticas de la OCDE constituyen un marco para mejorar el desempeño institucional y reducir el riesgo de influencia indebida. La ASF podría analizar el desempeño al auditar estos principios entre los órganos reguladores y evaluar su contribución al cumplimiento de objetivos.
- **La ASF podría revisar los análisis de las auditorías de desempeño, pasando de una perspectiva sobre productos o actividades a un enfoque sobre resultados.**
 - La ASF lleva a cabo auditorías de desempeño destacando las omisiones y los incumplimientos por parte de los órganos reguladores. La mayoría de los informes analizados también incluyen impactos en resultados, pero estos podrían no necesariamente ser el elemento central de las auditorías. La ASF podría mejorar el análisis y el impacto de sus recomendaciones concentrándose en resultados.
- **La ASF podría dar prioridad a objetivos de auditoría de desempeño enfocándose en roles u objetivos específicos de los órganos reguladores, como punto de partida para racionalizar recursos, y mantener un alcance más amplio únicamente para aquellos reguladores que sean considerados prioritarios. Al hacer esto, la ASF podría profundizar en el análisis de la gobernanza y el desempeño de los órganos reguladores.**
 - Los objetivos de auditoría de desempeño obtenidos de una serie de informes indican que estos fueron claramente identificados. Estas auditorías fueron exitosas en identificar las principales omisiones de los órganos reguladores, pero podrían también proporcionar recomendaciones para abordar las razones subyacentes detrás de un desempeño subóptimo.
 - Las auditorías requieren tiempo y recursos; por tanto, una priorización de las mismas y de sus objetivos puede liberar recursos para los casos que requieren evaluaciones a profundidad.

1

Evaluación y auditoría de la calidad regulatoria en México

Este capítulo aborda la relevancia de incorporar auditorías del desempeño que tengan por objetivo analizar la calidad regulatoria como parte del Programa Anual de Auditorías para la Fiscalización Superior (PAAF). El capítulo comienza con una breve explicación sobre el significado de calidad regulatoria y qué implica este concepto. Continúa con un resumen del trabajo de la ASF en la materia, y con algunos ejemplos relevantes del trabajo de EFS de un grupo de países seleccionados. Finalmente, se presenta una serie de recomendaciones para la ASF.

Los datos estadísticos para Israel son suministrados por y bajo la responsabilidad de las autoridades israelíes competentes. El uso de estos datos por la OCDE es sin perjuicio del estatuto de los Altos del Golán, Jerusalén Este y los asentamientos israelíes en Cisjordania bajo los términos del derecho internacional.

La elaboración de regulaciones sin criterios de calidad pone en peligro la consecución de los objetivos de cualquier política pública, en detrimento de la calidad de vida de los ciudadanos. La implementación de una política regulatoria constituye una estrategia para aumentar la calidad de las regulaciones. En este capítulo, se presenta qué es una política regulatoria, sus herramientas, objetivos y actores, y se explicará por qué su correcta aplicación es fundamental para mejorar la vida de los ciudadanos. El capítulo presenta, además, un resumen de los principales elementos de la política regulatoria y su función en el proceso de elaboración de normas, así como su posible impacto en el bienestar y el entorno empresarial.

El objetivo es proporcionar a la ASF elementos para llevar a cabo auditorías de desempeño centradas en políticas, herramientas, objetivos e instituciones que contribuyan a la política regulatoria.¹ Para una revisión de los estándares internacionales que guían a las Entidades de Fiscalización Superior (EFS) en el desarrollo de auditorías de desempeño, revisar los *Principios Fundamentales de Auditorías de Desempeño* publicados por INTOSAI (INTOSAI, s.f.^[1]) y los Estándares de Auditorías de Desempeño que recogen la experiencia de las EFS en este tipo de auditorías (INTOSAI, 2019^[2]). De esta manera, la ASF puede identificar áreas de oportunidad y promover recomendaciones para mejorar la aplicación de la política regulatoria y, como resultado, aumentar la calidad de las regulaciones. Auditar la calidad regulatoria no es una tarea fácil, ya que los auditores deben tener una buena comprensión de la política regulatoria, pero hay referencias internacionales pertinentes de EFS que pueden contribuir a este objetivo. De forma alternativa, para revisar los lineamientos de INTOSAI para la evaluación de políticas públicas revisar *GUID - 9020 - Evaluation of Public Policies (Evaluación de Políticas Públicas)*, que contiene los procedimientos por los cuales todo funcionario público a cargo de una evaluación debe conducir su trabajo (INTOSAI, 2019^[3]).

¿Qué es la calidad regulatoria?

Los ciudadanos, las organizaciones y, en última instancia, las sociedades se mueven e interactúan de acuerdo con reglas y normas. Estas reglas dan forma y guían las actividades económicas y sociales en cada país. Por lo tanto, la calidad de vida de los ciudadanos depende en parte del marco normativo, que es diseñado, emitido, aplicado y supervisado por diferentes instituciones y actores.

El proceso de calidad regulatoria vincula los objetivos *ex ante* con los efectos reales que producen las normas (directos o indirectos). Por ejemplo, si una regulación tiene por objeto prevenir las plagas en los cultivos, ésta debe evaluarse de acuerdo con los indicadores que demuestren las mejoras en el control de plagas. Sin embargo, también debe evaluarse considerando los efectos secundarios o no intencionales, incluido el impacto sobre la salud humana.

El proceso de calidad para elaborar leyes y normas comienza usualmente con una evaluación *ex ante*, llamada Análisis de Impacto Regulatorio (AIR), que es sólo un instrumento entre varias opciones de intervención de política regulatoria—idealmente debería comenzar con foros de consulta temprana. El AIR es una herramienta eficaz para que los gobiernos o las instituciones privadas evalúen los efectos de las intervenciones regulatorias. Esta evaluación se centra en el diseño de las regulaciones y en la forma en que dicha regulación debe abordar un problema público perfectamente identificado y pertinente, con base en evidencia.

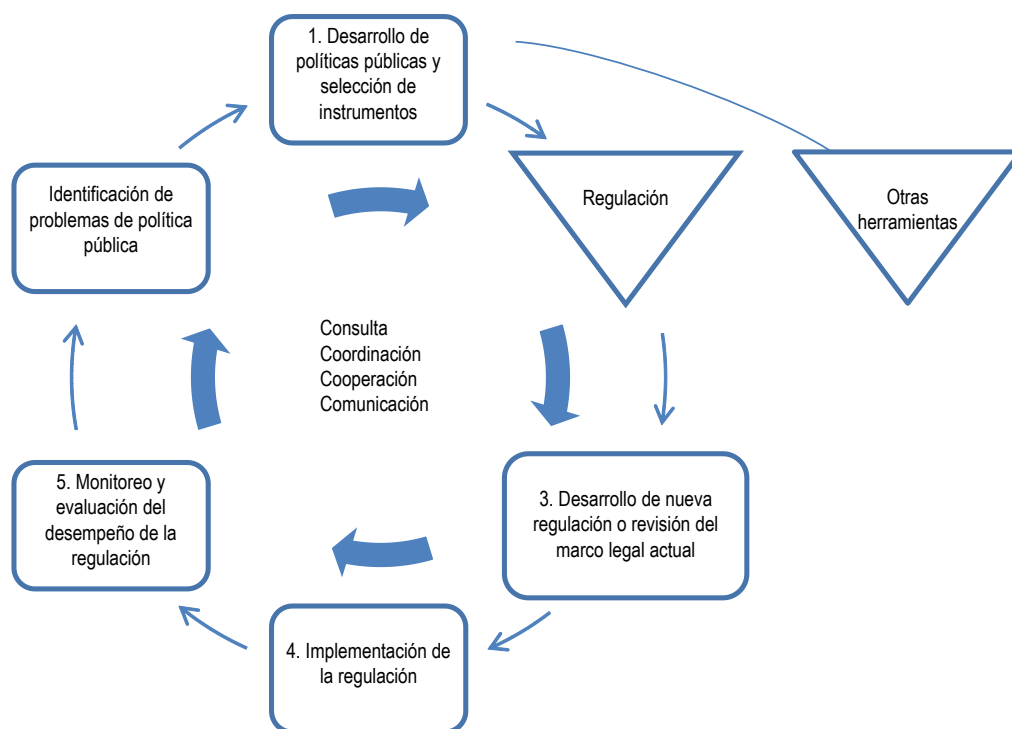
El primer paso para cualquier intervención gubernamental es la capacidad al definir un problema de política pública. Por lo tanto, una pregunta relevante es ¿cómo puede un funcionario público identificar un problema de política pública?; por ejemplo, el número de accidentes de tráfico cada mes, las autoridades de la ciudad informan sobre el número de accidentes de tránsito. Sin embargo, ¿esta cifra es alta, o al menos, más allá de lo que se puede considerar aceptable? Para saberlo, se pueden utilizar como referencia ejemplos nacionales o internacionales. No obstante, en el proceso de identificación de un problema público surge otra definición relevante: el riesgo. Los accidentes de tráfico no pueden evitarse en su totalidad, ya que requerirían medidas extremas como la prohibición del uso de vehículos, pero el

riesgo de accidentes puede reducirse con reglamentos de conducción, semáforos, espacios públicos para automóviles, el uso de bicicletas y autobuses. Algunas soluciones a los accidentes de tráfico pueden basarse en la regulación, pero existen otras alternativas. ¿Un reglamento de tránsito más estricto es la solución? También se podría considerar la posibilidad de realizar campañas de sensibilización sobre seguridad vial, o tal vez instalar más semáforos en cruces problemáticos o establecer límites de velocidad.

Las regulaciones pueden estar acompañadas por efectos secundarios que pueden incluir impactos potencialmente negativos. Toda norma crea cargas, barreras y distorsiones, incluso cuando se intenta reducir otras. De tal forma, la evaluación de la calidad de una regulación debe incluir la identificación de los efectos directos y secundarios (positivos y negativos) que puede incluir el impacto en animales, seres humanos y el medio ambiente. En este caso, una regulación de calidad es aquella que tiene un impacto positivo neto, una vez que se han considerado todos los posibles efectos. En el ejemplo del tránsito de vehículos, si se fijan límites de velocidad suficientemente bajos, se pueden provocar retrasos en el tiempo de traslado, más tráfico y contaminación. Asimismo, una regulación que promueva y fortalezca las empresas en el comercio internacional puede evaluarse mediante indicadores de exportaciones y del número de empresas que participan en el comercio exterior, entre otros. Sin embargo, esa regulación no debe perjudicar la competencia ni limitar el crecimiento de las PYMES.

La regulación es sólo una alternativa dentro de un enfoque más amplio para la implementación de políticas públicas. Otras alternativas son las campañas de información, los incentivos sobre el comportamiento, los impuestos o las políticas de gasto. Estas opciones se incluyen en un proceso identificado por la OCDE (Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos), por el que se conciben las regulaciones, se evalúan frente a otras alternativas, se aplican y se supervisan: el ciclo de política regulatoria (OCDE, 2011^[4])—ver Gráfica 1.1.

Gráfica 1.1. Ciclo de política regulatoria



Fuente: OCDE (2011^[4]), *Regulatory Policy and Governance: Supporting Economic Growth and Serving the Public Interest* [Política Regulatoria y Gobernanza: Apoyar el crecimiento económico y atender el interés público], OECD Publishing, París, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264116573-en>.

El ciclo muestra que una vez que se identifica un problema, se selecciona el instrumento de política pública más eficaz. La selección puede apoyarse mediante diferentes técnicas de evaluación, todo ello en el marco del AIR. El AIR es una herramienta que tiene por objeto proporcionar una evaluación formal de los posibles efectos de las regulaciones (u otros instrumentos) desde la etapa inicial del diseño. El AIR establece una serie de preguntas para justificar la intervención pública, las posibles alternativas para resolver el problema público y la evaluación de la relación costo-beneficio de cada alternativa.² El AIR incluye también la propuesta regulatoria, una evaluación de la capacidad de implementación y los resultados del proceso de consulta pública. El ciclo de la política regulatoria proporciona un marco para implementar un proceso de calidad para diseñar y elaborar regulaciones, lo cual es fundamental para aquellos responsables de elaborar políticas públicas, los órganos de supervisión, así como también para las EFS como la ASF, que podrían utilizar este proceso como una referencia para auditar los elementos de la política regulatoria.

Como parte de la evaluación de los beneficios y los costos de los proyectos regulatorios, los países miembros de la OCDE han incorporado pruebas para considerar los efectos sobre la igualdad de género, las PYMES, la competencia económica y el medio ambiente (ver los Principios de Mejores Prácticas en Materia de Política Regulatoria: Manifestación de Impacto Regulatorio) (OCDE, 2020^[5]).

Una vez que se selecciona un instrumento regulatorio como la mejor opción, el siguiente paso es redactar la norma (o de forma alternativa, revisar la regulación actual). En este paso, aparte del AIR, los gobiernos de la OCDE suelen emplear otra herramienta de gestión regulatoria para mejorar el proyecto de regulación: la consulta pública.

El proceso de consulta es la etapa en la que se hace público un proyecto regulatorio, a fin de reunir información de los diferentes actores interesados sobre los beneficios, repercusiones, puntos de vista, percepciones y experiencias reales o potenciales de la regulación propuesta. Este proceso tiene por lo menos dos objetivos: reunir información potencial para mejorar la propuesta regulatoria y compartir el instrumento de modo que los interesados puedan prever y adaptarse a la próxima norma. La consulta pública y la elaboración del AIR se pueden realizar simultáneamente y complementarse mutuamente.

La implementación de la regulación es el tercer paso del ciclo regulatorio. Durante esta etapa, la regulación debe implementarse de acuerdo con su diseño para lograr los resultados esperados. Lamentablemente, es frecuente que no se considere la planificación de un proceso de implementación efectivo o no se le da el mismo nivel de atención o recursos, por parte de las instituciones encargadas de la propuesta regulatoria. En esta etapa, el organismo regulador debe establecer procesos que conduzcan a los resultados esperados. Por ejemplo, un organismo de seguridad vial puede aprobar límites de peso y dimensiones para los camiones a fin de reducir el riesgo de accidentes. Puede ocurrir que el peso y las dimensiones aprobados sean óptimos para reducir al mínimo ese riesgo. Sin embargo, ¿cuál sería el resultado esperado si el organismo no instala básculas en las carreteras de todo el país para medir el peso de los remolques? Una vez que las empresas de camiones se den cuenta de esta falla, podrían verse incitadas a cargar más peso para obtener ingresos adicionales, incumpliendo la norma, ya que la probabilidad de ser sancionadas es baja. Pero lo más importante es que la intervención regulatoria no cumple sus objetivos.

Una auditoría o una evaluación de desempeño que sólo considere los resultados puede concluir que el fracaso está en el diseño de la política. Sin embargo, ¿fue defectuoso el diseño de la política? No necesariamente, la falla puede estar en la falta de herramientas de implementación para asegurar el éxito. En el ejemplo anterior, las herramientas pueden abarcar una serie de elementos, por ejemplo, 1) básculas situadas de acuerdo con los flujos de tráfico en el país; 2) un esquema de sanciones e incentivos para quienes estén sujetos a la norma; 3) una estrategia para promover los requisitos básicos de la norma; y, 4) procedimientos eficientes para pagar multas, así como vigilancia para evitar la corrupción. Estas herramientas conducirán a la cuarta etapa del ciclo de la política regulatoria: el monitoreo.

Los ministerios y los organismos reguladores deben verificar si se cumple la regulación vigente. Existen varios instrumentos para verificarlo, tales como solicitudes de información, el establecimiento de trámites como permisos, licencias o autorizaciones, así como una herramienta muy importante, pero frecuentemente mal entendida: las inspecciones. Las inspecciones son procesos para verificar que los entes regulados cumplen con la regulación. Dichas inspecciones no deben ser una fuente para obtener ingresos ni tener por objeto sancionar a los agentes. El informe *Regulatory Enforcement and Inspections [Implementación Regulatoria e Inspecciones]* (OCDE, 2014^[6]) así como el informe *OECD Regulatory Enforcement and Inspections Toolkit [Herramientas de Implementación Regulatoria e Inspecciones de la OCDE]* (OCDE, 2019^[7]) aportan valiosos puntos de vista sobre la forma en que las actividades de cumplimiento, que incluyen las inspecciones, pueden ayudar para aumentar la eficacia de la regulación.

La etapa de monitoreo también es fundamental en la evaluación de cualquier política pública. Durante esta etapa se puede identificar si la regulación se aplicó correctamente. Una consideración importante radica en que hay que una política no debe ser calificada de ineficaz si su implementación fue deficiente.

Una actividad complementaria y esencial para el monitoreo del marco regulatorio es la evaluación *ex post*. El objetivo de la evaluación *ex post* es determinar si la regulación, tras un período de implementación, ha cumplido los objetivos para los que fue establecida. La realización de esta tarea es difícil por varias razones, ya que requiere evidencia, recursos humanos y financieros y, además, la evaluación debe protegerse de influencia política. En segundo lugar, la evaluación *ex post* puede ser afectada si el compromiso del gobierno o de la institución para impulsar la evaluación de políticas es débil o carece de incentivos.

El diseño de una evaluación *ex post* de una regulación puede ser amplio. Por ejemplo, puede ser un análisis de la relación costo-beneficio de la política pública, una evaluación del impacto de los efectos principales o una estimación de las cargas administrativas. El tipo de análisis depende del objetivo de la regulación y del ejercicio que se realice (ver (OCDE, 2015^[8]) y (OCDE, 2018^[9]) para conocer un resumen de las prácticas de evaluación *ex post* en los países miembro de la OCDE).

En resumen, las regulaciones, como cualquier política pública, deben ser justificadas, diseñadas, promovidas, aplicadas, evaluadas y auditadas. El ciclo de política regulatoria ofrece un marco de referencia para llevar a cabo estas actividades, y la ASF podría considerar las etapas del ciclo de política para auditar el desempeño de los marcos, herramientas y estrategias regulatorias.

Implementación de la política y herramientas regulatorias en los países miembros de la OCDE

La política regulatoria comprende un conjunto de políticas, instituciones, herramientas y prácticas mediante las cuales, los gobiernos conciben, desarrollan, aplican, hacen cumplir y evalúan la regulación. Cada uno de estos elementos y etapas podría ser auditado por la ASF, ya que contribuyen al proceso de elaboración de políticas públicas. La ASF podría preparar un plan integral para abordar esta tarea y complementar la labor que ya ha realizado en el ámbito de la política regulatoria. De hecho, la OCDE recomendó a la ASF que auditara los programas de alto riesgo y los resultados de los programas para aumentar el valor de sus informes para el proceso de adopción de decisiones presupuestarias (ver (OCDE, 2017^[10])).

La labor de la OCDE en cuanto a política regulatoria se basa en la *Recomendación del Consejo de la OCDE sobre Política y Gobernanza Regulatoria* (OCDE, 2012^[11]). En la Recomendación se establecen las medidas que los gobiernos pueden y deben adoptar para apoyar la aplicación y la promoción de una reforma regulatoria sistémica, a fin de emitir las regulaciones que cumplan los objetivos de política pública y tengan un efecto positivo en la economía y la sociedad. Esas medidas están integradas en un ciclo de políticas amplio (ver Gráfica 1.1) en el que las regulaciones se elaboran, analizan y evalúan *ex ante* y *ex*

post, además, se revisan y se implementan en todos los niveles de gobierno y cuentan con el apoyo de las instituciones apropiadas (OCDE, 2015^[8]). La Recomendación también podría ser un marco para preparar un plan integrado de auditoría centrado en la política regulatoria.

La implementación de la política regulatoria varía según los recursos disponibles, los sistemas jurídicos, las estrategias gubernamentales, las prioridades políticas y la experiencia. Algunos países han establecido un enfoque de política regulatoria para todo el gobierno, mientras que otros centran sus intervenciones en objetivos e instituciones específicos (simplificación, reducciones de la carga o revisiones del inventario regulatorio). Un enfoque integral del gobierno implica el establecimiento oficial de la política, junto con el nombramiento de instituciones encargadas de su promoción y supervisión. Los elementos de un enfoque integral del gobierno en la adopción del sistema de política regulatoria en México es una fuente potencial para auditar el desempeño. Ver (OCDE, 2015^[8]) y (OCDE, 2018^[9]) para revisar los elementos de un enfoque integral del gobierno.

En México, la Ley General de Mejora Regulatoria (LGMR) prevé la adopción de una política regulatoria en el país. Establece las principales normas, actores, objetivos y funciones que intervienen en su aplicación, que son la base de un enfoque integral para el gobierno de México. Todos estos elementos están sujetos a escrutinio para evaluar su contribución a la política regulatoria.

Entre estas instituciones y actores, la LGMR otorga a la Comisión Nacional de Mejora Regulatoria (CONAMER) diferentes funciones en el Sistema Nacional de Política Regulatoria. En el ámbito federal, la CONAMER es la promotora de la política pública y el organismo supervisor; en el ámbito subnacional, es una promotora. Esta doble función exige que una institución externa evalúe o audite la eficacia de la CONAMER en sus encomiendas, que identifique las áreas de oportunidad y reduzca el riesgo de sesgo institucional durante la implementación de la política regulatoria.

La OCDE ha trabajado exhaustivamente en los elementos y funciones que debe tener un órgano de supervisión de la política regulatoria (ver (OCDE, 2012^[11])). Además, en el *Panorama de Política Regulatoria* de 2018 se presenta una breve sección sobre la ubicación y las funciones de los órganos de supervisión entre los países de la OCDE (OCDE, 2018^[9]). Para la política regulatoria, la función de supervisión es crucial para identificar el cumplimiento y el logro de la política. Por lo tanto, la ASF podría ser la institución externa que examine la estrategia y sus logros a través de las auditorías de desempeño.

Entre las principales herramientas de política regulatoria, implementadas por los países miembros de la OCDE, figura la AIR, la participación de los interesados y la evaluación *ex post*. Su aplicación puede abarcar diferentes pasos necesarios para alcanzar los objetivos regulatorios. Entre éstos figura la metodología, la adopción sistemática, la transparencia, la supervisión y el control de calidad, los cuales también son objeto de una auditoría de desempeño o evaluación para determinar las áreas de mejora. En la publicación, *Panorama de la política regulatoria* de la OCDE se presenta una perspectiva general de la adopción de esos instrumentos en todos los países, así como indicadores que miden estas dimensiones (OCDE, 2018^[9]). Como se explica en las secciones siguientes, México es uno de los países con mejor desempeño en la adopción de prácticas entre los países de la OCDE, pero una auditoría que evalúe los efectos de esas herramientas en los resultados de las políticas públicas, ayudaría a entender su contribución en la formulación de políticas basadas en evidencia. De igual modo, la auditoría de la aplicación de esas herramientas regulatorias es necesaria para determinar las áreas en las que se deben introducir mejoras.

Participación de actores interesados

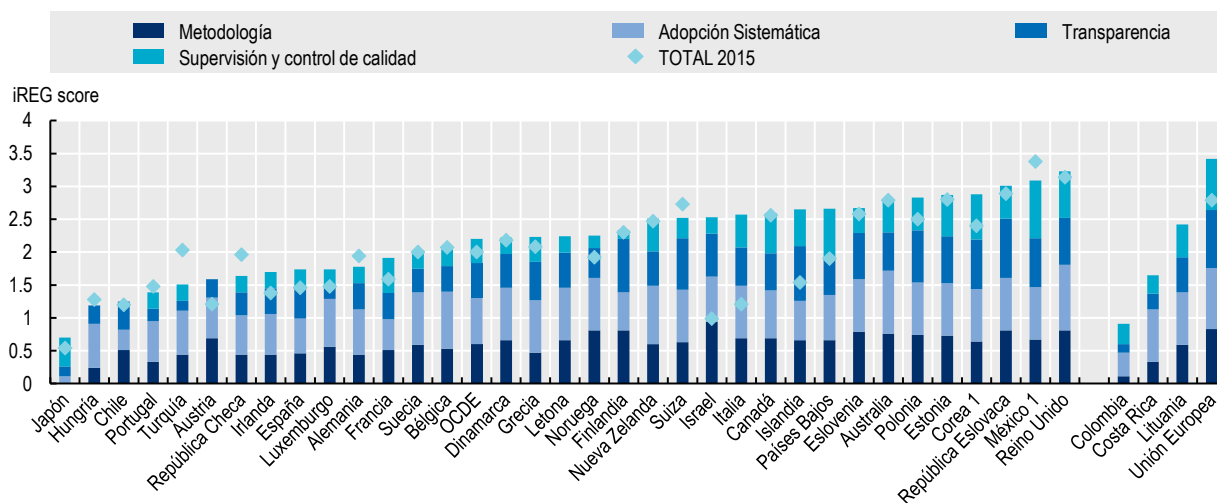
La participación de los actores interesados es una herramienta que los gobiernos emplean para conocer los problemas públicos, obtener información relevante o recabar opiniones públicas sobre los proyectos regulatorios. Las pruebas indican que los países miembros de la OCDE emplean esta práctica con frecuencia, durante el diseño de la regulación, a fin de reunir evidencia para mejorar la calidad de las

intervenciones públicas. No obstante, la participación de actores debe estar presente en todas las etapas del ciclo regulatorio (OCDE, 2015^[8]). Dicha participación puede adoptar diferentes diseños en el formato (consultas formales o informales, para grupos específicos o abiertas al público, in situ o a través de plataformas web, como una consulta temprana o como parte del AIR, entre otros), así como períodos de consulta. Además, las observaciones y opiniones expresadas durante el proceso deberían publicarse y transmitirse a los encargados de la formulación de políticas públicas, y los organismos reguladores deberían proporcionar retroalimentación al público (OCDE, 2018^[9]).

La Gráfica 1.2 y la Gráfica 1.3 presentan indicadores compuestos sobre la participación de los actores interesados entre países miembros de la OCDE y en proceso de adhesión y en el desarrollo de regulaciones primarias y secundarias, respectivamente.³ Como se ilustra, México registra un desempeño adecuado en la adopción de la práctica sobre la participación de los interesados, tanto en las leyes primarias como en la regulación secundaria. Sin embargo, cabe señalar que, tanto en las regulaciones primarias como en las secundarias, la puntuación en 2015 fue más alta que en 2018; esa diferencia es más importante en el caso de las regulaciones primarias.

Un desafío para el sistema mexicano es mantener el buen desempeño en la participación de los actores interesados. Así pues, el análisis de desempeño sobre las causas de la reciente disminución de la puntuación podría identificar qué elementos deben reforzarse. En el Recuadro 1.1 se ilustra un breve resumen de la reglamentación mexicana y la aplicación de la consulta pública. Además, la participación de los interesados abarca algo más que la consulta pública como parte del AIR. La adopción sistemática de procesos de consulta en las diferentes etapas de la elaboración de normas puede mejorar la calidad de las regulaciones, incluso mediante consultas tempranas y durante la fase de aplicación. La OCDE ha hecho recomendaciones para mejorar las estrategias de divulgación y comunicación entre los actores clave (ver (OCDE, 2017^[10])).

Gráfica 1.2. Indicadores compuestos: Participación de los interesados en el desarrollo de leyes primarias, 2018



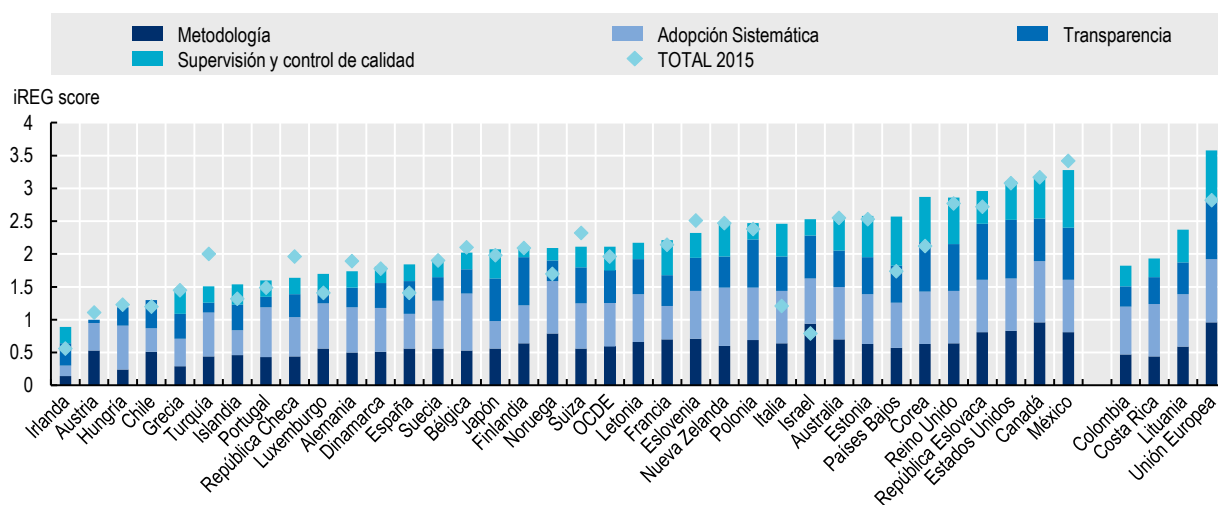
Nota: Los datos de los países de la OCDE se basan en los 34 países que eran miembros de la OCDE en 2014 y la Unión Europea. Los datos sobre los nuevos miembros de la OCDE y los países en proceso de adhesión en 2017 incluyen a Colombia, Costa Rica, Letonia y Lituania. Tal como se propone en la Recomendación de 2012, cuanto mayor sea el número de prácticas regulatorias que un país haya implementado, mayor será su puntuación en el iREG. El indicador sólo abarca las prácticas del ejecutivo. Por consiguiente, esta cifra excluye a los Estados Unidos, donde todas las leyes primarias son presentadas por el Congreso.

1. En la mayoría de los países de la OCDE, la mayor parte de las leyes primarias son presentadas por el ejecutivo, excepto en México y Corea, donde una mayor proporción de leyes primarias son presentadas por el poder legislativo.

Fuente: OCDE (2018^[9]), *OECD Regulatory Policy Outlook 2018 [Panorama de Política Regulatoria de la OCDE]*, OECD Publishing, París. <https://doi.org/10.1787/9789264303072-en>, a partir de los Indicadores de Encuestas sobre Política Regulatoria y Gobernanza de 2014 y 2017, <http://oe.cd/ireg>.

Otro desafío para México es aumentar el porcentaje de leyes primarias que pasan por actividades en las que se involucran los interesados (procesos de consulta). En México, sólo las leyes primarias presentadas por el ejecutivo pasan por este proceso, que entre 2014 y 2016 representó sólo el 34% de todas las leyes primarias emitidas por el Congreso (OCDE, 2018^[9]).

Gráfica 1.3. Indicadores compuestos: Participación de los interesados en el desarrollo de regulaciones secundarias, 2018



Nota: Los datos de los países de la OCDE se basan en los 34 países que eran miembros de la OCDE en 2014 y la Unión Europea. Los datos sobre los nuevos miembros de la OCDE y los países adherentes en 2017 incluyen a Colombia, Costa Rica, Letonia y Lituania. Tal como se propone en la Recomendación de 2012, cuanto mayor sea el número de prácticas regulatorias que un país haya implementado, mayor será su puntuación en el iREG.

Fuente: OCDE (2018^[9]), *OECD Regulatory Policy Outlook 2018 [Panorama de Política Regulatoria de la OCDE]*, OECD Publishing, París. <https://doi.org/10.1787/9789264303072-en>, a partir de los Indicadores de Encuestas sobre Política Regulatoria y Gobernanza de 2014 y 2017, <http://oe.cd/ireg>.

Recuadro 1.1. Consulta pública en México

La consulta pública en México forma parte del proceso del AIR desde el año 2000, primero como una práctica auto implementada, posteriormente incorporada a la Ley Federal de Procedimiento Administrativo (LFPA), y finalmente a la Ley General de Mejora Regulatoria (LGMR) desde 2018.

Según la LGMR, todos los proyectos de regulación deben incluir un Análisis de Impacto Regulatorio (AIR) y estar sujetos a un proceso de consulta pública por 20 días como mínimo, y dirigido por la autoridad de mejora regulatoria, que a nivel federal es la CONAMER; a nivel subnacional, las autoridades son las comisiones estatales de mejora regulatoria o su equivalente. Una vez que una institución pública federal presenta un proyecto regulatorio al proceso de AIR, a través de la plataforma digital gestionada por CONAMER, se publica automáticamente para su consulta. En el sitio web <http://187.191.71.192/portales>, la CONAMER publica todos los proyectos de regulación para consulta pública.

El objetivo del proceso de consulta pública es reunir información y opiniones de las partes interesadas. La plataforma recoge y publica todas las opiniones de los interesados, junto con los comentarios de la CONAMER. La CONAMER está obligada a tomar en cuenta todos los comentarios recibidos durante el proceso de consulta para su opinión oficial sobre el proyecto de regulación. En consecuencia, la entidad reguladora tiene que responder a la opinión de la CONAMER para cumplir con el proceso establecido.

La LGMR indica que el formato del AIR para el proyecto de regulación debe incorporar una descripción de todos los esfuerzos sobre las consultas públicas realizadas para apoyar la propuesta, así como las opiniones recabadas durante la elaboración de la agenda regulatoria que todas las entidades reguladas deben elaborar.

La LGMR también establece períodos específicos para los procesos de consulta para evaluaciones *ex post* de las regulaciones para identificar los posibles efectos de las mismas (30 días) o la elaboración de la agenda regulatoria de las entidades públicas (con un mínimo de 20 días).

Fuente: Ley General de Mejora Regulatoria.

Análisis de Impacto Regulatorio

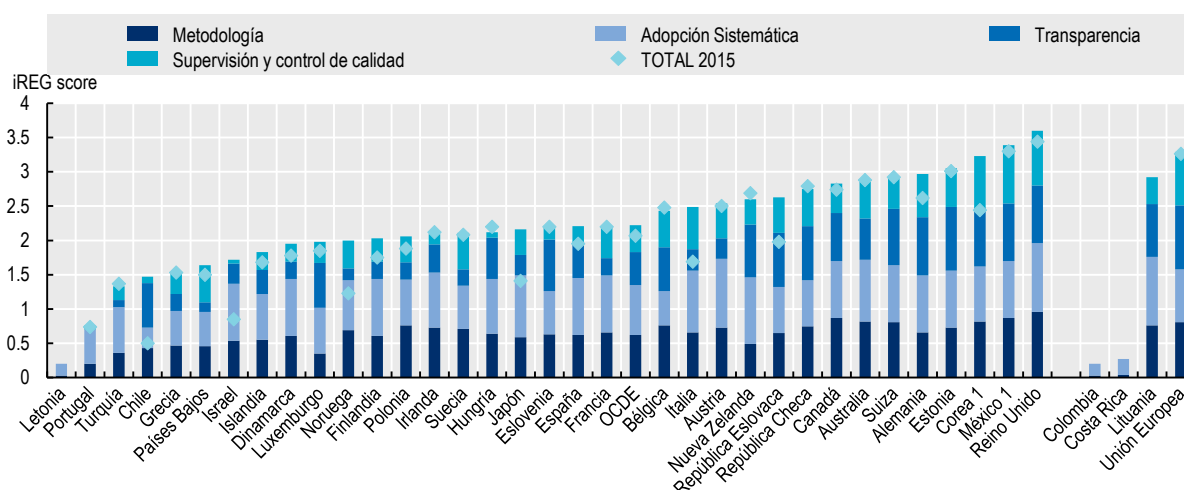
El Análisis de Impacto Regulatorio (AIR) proporciona un enfoque sistémico para evaluar las regulaciones desde la etapa más temprana de su diseño, ya que se trata de una evaluación *ex ante*. El objetivo de este instrumento es reducir el riesgo de que la implementación de regulaciones quede sin efecto y sin evidencia. La aplicación sistemática del AIR es un reto porque requiere la coordinación entre los agentes e instituciones involucrados, así como de funcionarios capacitados para evaluar los proyectos de regulación y su análisis. Además, existen varios tipos de AIR, según las características de la regulación y su contexto.

En la Gráfica 1.4 y la Gráfica 1.5. se presentan indicadores compuestos para la adopción del AIR en los países de la OCDE para las regulaciones primarias y secundarias. El desempeño de México en la práctica del AIR está entre los mejores, sin embargo, aún puede mejorar. En principio, el alto desempeño de México se refiere a su diseño, pero no hay evaluaciones o auditorías exhaustivas con respecto a la implementación de las prácticas. Debido al alcance de sus auditorías de desempeño, por ejemplo, la ASF podría analizar si la política pública para llevar a cabo el AIR se está implementando de manera eficiente y eficaz, si se están logrando los resultados deseados, su impacto social y económico, sus fortalezas y

debilidades. Ver el Recuadro 1.2 para conocer una descripción más detallada del sistema mexicano de AIR.

No obstante, al igual que en el caso de la participación de los interesados, sólo una pequeña parte de la producción de regulaciones primarias en México pasa por los controles de la AIR, ya que el Congreso es el principal emisor y no aplica estas herramientas de gestión de la regulación (OCDE, 2014^[12]). De tal forma, un desafío para el sistema mexicano es el establecimiento de controles de calidad para una mayor proporción de proyectos regulatorios, en particular aquellos presentados por el Congreso.

Gráfica 1.4. Indicadores compuestos: Análisis de impacto regulatorio para el desarrollo de legislación primaria, 2018

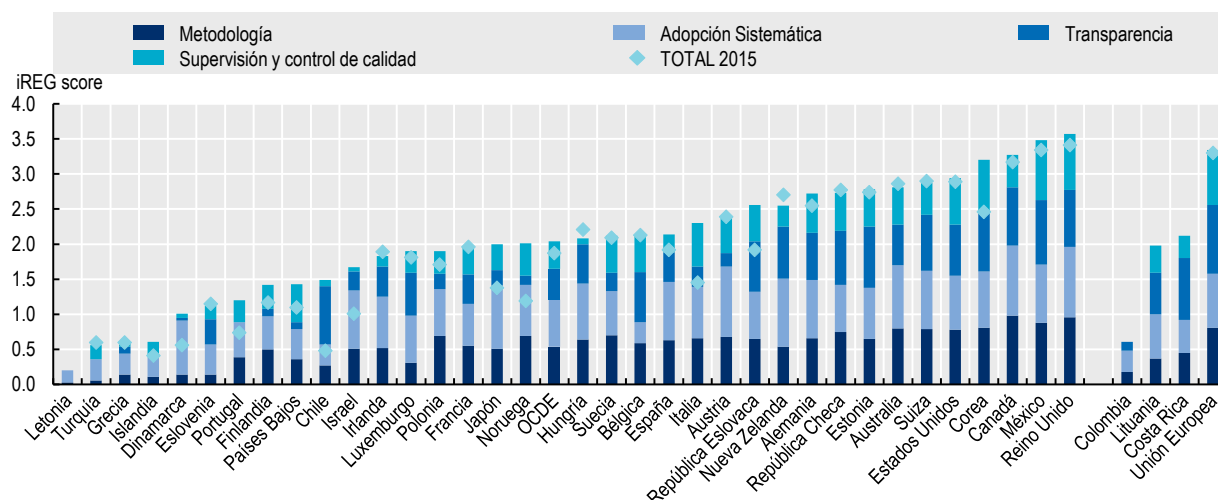


Nota: Los datos de los países de la OCDE se basan en los 34 países que eran miembros de la OCDE en 2014 y la Unión Europea. Los datos sobre los nuevos miembros de la OCDE y los países en proceso de adhesión en 2017 incluyen a Colombia, Costa Rica, Letonia y Lituania. Tal como se propone en la Recomendación de 2012, cuanto mayor sea el número de prácticas regulatorias que un país haya implementado, mayor será su puntuación en el iREG. El indicador sólo abarca las prácticas del ejecutivo. Por consiguiente, esta cifra excluye a los Estados Unidos, donde todas las leyes primarias son presentadas por el Congreso.

1. En la mayoría de los países de la OCDE, la mayoría de las leyes primarias son presentadas por el ejecutivo, excepto en México y Corea, donde una mayor proporción de leyes primarias son presentadas por el poder legislativo.

Fuente: OCDE (2018^[9]), *OECD Regulatory Policy Outlook 2018 [Panorama de Política Regulatoria de la OCDE]*, OECD Publishing, París. <https://doi.org/10.1787/9789264303072-en>, a partir de los Indicadores de Encuestas sobre Política Regulatoria y Gobernanza de 2014 y 2017, <http://oe.cd/ireg>.

Gráfica 1.5. Indicadores compuestos: Análisis de impacto regulatorio para el desarrollo de regulación secundaria, 2018



Nota: Los datos de los países de la OCDE se basan en los 34 países que eran miembros de la OCDE en 2014 y la Unión Europea. Los datos sobre los nuevos miembros de la OCDE y los países en proceso de adhesión en 2017 incluyen a Colombia, Costa Rica, Letonia y Lituania. Tal como se propone en la Recomendación de 2012, cuanto mayor sea el número de prácticas regulatorias que un país haya implementado, mayor será su puntuación en el iREG.

Fuente: OCDE (2018^[9]), *OECD Regulatory Policy Outlook 2018 [Panorama de Política Regulatoria de la OCDE]*, OECD Publishing, París. <https://doi.org/10.1787/9789264303072-en>, a partir de los Indicadores de Encuestas sobre Política Regulatoria y Gobernanza de 2014 y 2017, <http://oe.cd/iereg>.

Recuadro 1.2. Análisis de Impacto Regulatorio en México

El Análisis de Impacto Regulatorio (AIR) en México es una herramienta para mejorar la calidad de las regulaciones y asegurar que los beneficios superen los costos. El establecimiento del AIR comenzó en 1997 y para el año 2000, se hizo obligatoria para todas las instituciones del poder ejecutivo al redactar leyes, decretos legislativos y actos generales con costos de cumplimiento; las regulaciones libres de costos sólo tienen que presentar una exención del AIR para su revisión por parte de la CONAMER. Se producen costos de cumplimiento cuando las regulaciones propuestas crean nuevas responsabilidades o aumentan las ya existentes, crean o modifican los trámites, reducen o restringen los derechos o beneficios, o pueden generar posibles efectos sobre los derechos, beneficios y obligaciones. El AIR en México incluye las siguientes secciones:

- Definición del problema y objetivos.
- Alternativas a la regulación.
- Impactos de la regulación (identificación y estimación del análisis costo-beneficio).
- Cumplimiento e implementación.
- Evaluación.
- Consulta pública.

El AIR no es igual para todos los tipos de regulaciones. En julio de 2010, la CONAMER (antes COFEMER) publicó un acuerdo, incluyendo las directrices del AIR. El Instructivo C describe la *calculadora de impacto de la regulación*. La calculadora indica, de acuerdo con sus resultados, el tipo de AIR que se enviará, ya sea de impacto alto o moderado. Las regulaciones que crean costos de

cumplimiento para el público, que no son de emergencia ni de actualización periódica, deben someterse al AIR y a la calculadora para evaluar el impacto de las regulaciones.

En México existen las siguientes versiones del AIR:

- **Alto impacto:** cuando se considera que los posibles efectos de las regulaciones son elevados para la economía y la población.
- **Impacto moderado:** cuando el impacto potencial de las regulaciones se considera moderado para la economía
- **Actualización periódica:** cuando el proyecto de regulación modifica disposiciones que deben actualizarse periódicamente, sin imponer obligaciones adicionales.
- **AIR de emergencia:** cuando el proyecto cumple los criterios para la emisión de regulaciones de emergencia (que están en vigor durante menos de seis meses y tienen por objeto prevenir, mitigar o eliminar los efectos negativos sobre el bienestar, el medio ambiente y los recursos naturales).

En 2013, la CONAMER y la Comisión Federal de Competencia Económica (COFECE) firmaron un acuerdo para coordinar y evaluar las regulaciones con posibles efectos sobre los mercados y la competencia económica. En 2016, se publicó en el Diario Oficial una versión del AIR centrada en el comercio exterior y la competencia. El AIR en México requiere también la identificación de los impactos en las PYMES, sectores, agentes económicos, precios, disponibilidad o calidad de productos y servicios, y un análisis de riesgos para la salud (humana, animal o vegetal), la seguridad (general y laboral) y el medio ambiente.

Fuente: Ley General de Mejora Regulatoria; SNMR (2019^[13]), *Estrategia Nacional de Mejora Regulatoria*, Sistema Nacional de Mejora Regulatoria, México, https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/486718/Estrategia_Sistema_Nacional.pdf (consultado el 6 de abril de 2020); y COFEMER (2010^[14]) ACUERDO por el que se fijan plazos para que la Comisión Federal de Mejora Regulatoria resuelva sobre anteproyectos y se da a conocer el Manual de la Manifestación de Impacto Regulatorio, https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5153094&fecha=26/07/2010 (consultado el 11 de junio de 2020).

De acuerdo con (OCDE, 2020^[5]), el AIR debe ser proporcional a la magnitud del impacto regulatorio. El principio básico es que los encargados de la formulación de políticas públicas deben orientar el AIR hacia las propuestas de regulación que tengan un mayor impacto esperado en la sociedad y garantizar que esas propuestas se sometan a escrutinio. Sin embargo, no todas las propuestas legislativas deben pasar por el mismo nivel de análisis; la profundidad de dicho análisis deberá depender de la importancia de la regulación. Adicionalmente, un órgano de supervisión debería estar facultado para intervenir y sugerir un análisis más profundo cuando no se haya aplicado el principio de proporcionalidad. El alcance del análisis del AIR por parte de los órganos de supervisión es un elemento muy importante que debe auditarse y evaluarse, ya que repercute directamente en el desempeño de la herramienta. De hecho, hay experiencia internacional que analiza la calidad en la elaboración del AIR por parte de los organismos reguladores y su revisión por parte del órgano de supervisión.

La implementación del AIR es un reto porque, si se lleva a cabo adecuadamente, requiere tiempo y recursos. Para asegurar un enfoque correcto del marco de referencia del AIR, es aconsejable centrarse en las medidas regulatorias más importantes y con mayor impacto. Entre las posibles alternativas para identificar qué propuestas legislativas deben pasar por un determinado nivel de análisis, se encuentra el establecimiento de umbrales cuantitativos sobre los posibles impactos, la introducción de un conjunto de análisis multicriterio o la aplicación de un principio general de análisis proporcional (OCDE, 2020^[5]). En lo que respecta a la adopción de exenciones de AIR, la experiencia de los países de la OCDE, puede sugerir la necesidad de establecer mayor proporcionalidad en su aplicación, en la cual, sólo es necesario evaluar ampliamente, aquellas regulaciones con mayores impactos, ya que algunas exenciones del AIR se

justifican debido al bajo impacto de las regulaciones (OCDE, 2015^[8]). La ASF puede auditar el desempeño de todos estos elementos del AIR.

Análisis ex post de las regulaciones (AIR ex post)

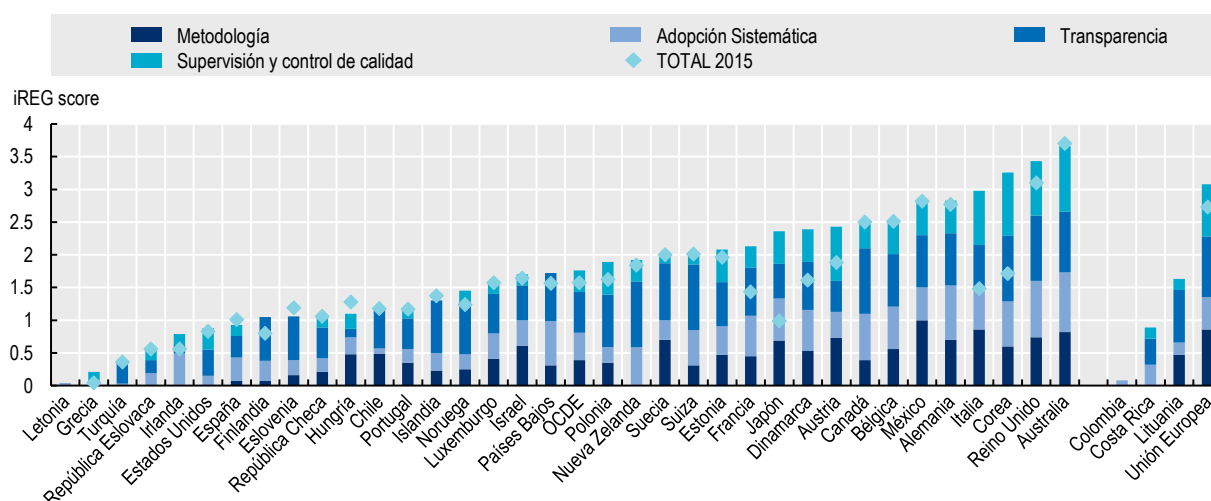
La evaluación *ex post* es una herramienta para recabar información sobre los efectos de la regulación después de algunos años de haberse implementado. Estas evaluaciones pueden utilizarse para comparar los resultados reales con las estimaciones *ex ante*, pero también para las regulaciones que no fueron objeto de evaluaciones previas. Diversos países de la OCDE han adoptado la evaluación *ex post* como parte del proceso de calidad regulatoria (como una práctica auto-impuesta o tras un mandato oficial); sin embargo, los sistemas de evaluación *ex post* se encuentran todavía poco desarrollados en la mayoría de ellos.

Una revisión de las prácticas de evaluación *ex post* entre los países de la OCDE reconoce que las metodologías para evaluar los impactos dependen de condiciones específicas (OCDE, 2018^[15]):

- El alcance de la regulación (reforma de ley, enmienda de ley, marco regulatorio, conjunto de leyes).
- El tiempo que la regulación ha estado en vigor.
- La capacidad de reunir información de referencia o situación de control.
- Disponibilidad de datos.
- Acceso a los beneficiarios, así como agentes afectados y sus características.
- La capacidad de aislar los efectos de otras regulaciones.
- Recursos técnicos y financieros para emprender metodologías de evaluación.
- Equilibrio entre el costo de la evaluación y los posibles efectos, población objetivo y pruebas de causalidad.

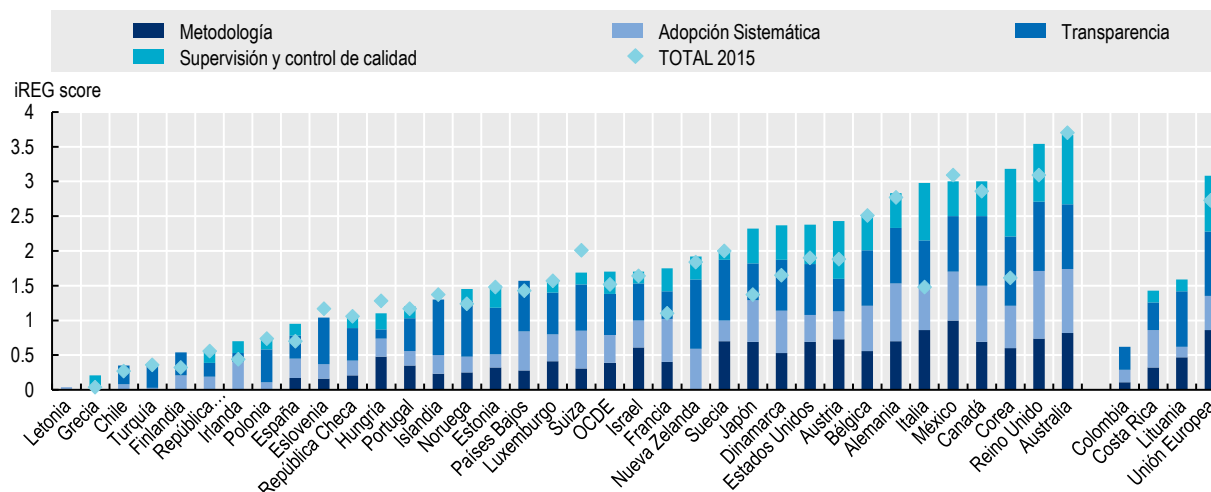
De acuerdo con la OCDE (2018^[15]), las evaluaciones *ex post* son un proceso que incluye al menos dos etapas, el cual comienza con la identificación de los impactos y, de ser posible, su medición. De ese modo, reconociendo que la medición puede resultar desafiante debido a la disponibilidad de datos, un primer paso consiste en reunir información y evidencia de los impactos, lo que puede hacerse mediante estudios académicos o empíricos. En OCDE (2018^[15]) se explica también que la literatura académica ofrece una amplia gama de metodologías cuantitativas y cualitativas, cada una con sus ventajas e inconvenientes. El documento continúa con el reconocimiento de las metodologías cualitativas en los últimos años, cuando no se dispone de datos, y su utilidad cuando se combinan con métodos estadísticos o deterministas.

En la Gráfica 1.6 y la Gráfica 1.7 se presentan indicadores compuestos para la adopción de la evaluación *ex post* entre los países de la OCDE. A nivel de regulación primaria, México registra un adecuado desempeño en la evaluación *ex post* entre los países de la OCDE y los países en proceso de adhesión. La mayoría de las áreas de oportunidad se identificaron en la adopción sistemática de la práctica, así como en la supervisión y el seguimiento de control de calidad. En lo que se refiere a la regulación secundaria, las principales áreas de oportunidad fueron en supervisión y control. El puntaje de México en legislación primaria se mantuvo sin cambios desde 2015; en cuanto a la regulación secundaria, el puntaje fue mayor en 2015, en comparación con 2018. En el Recuadro 1.3 se presentan más detalles sobre la práctica de la evaluación *ex post* de las regulaciones en México.

Gráfica 1.6. Indicadores compuestos: Evaluación ex post para legislación primaria, 2018

Nota: Los datos de los países de la OCDE se basan en los 34 países que eran miembros de la OCDE en 2014 y la Unión Europea. Los datos sobre los nuevos miembros de la OCDE y los países en proceso de adhesión en 2017 incluyen a Colombia, Costa Rica, Letonia y Lituania. Tal como se propone en la Recomendación de 2012, cuanto mayor sea el número de prácticas regulatorias que un país haya implementado, mayor será su puntuación en el iREG.

Fuente: OCDE (2018^[9]), *OECD Regulatory Policy Outlook 2018 [Panorama de Política Regulatoria de la OCDE]*, OECD Publishing, París. <https://doi.org/10.1787/9789264303072-en>, a partir de los Indicadores de Encuestas sobre Política Regulatoria y Gobernanza de 2014 y 2017, <http://oe.cd/ireg>.

Gráfica 1.7. Indicadores compuestos: Evaluación ex post para regulaciones secundarias, 2018

Nota: Los datos de los países de la OCDE se basan en los 34 países que eran miembros de la OCDE en 2014 y la Unión Europea. Los datos sobre los nuevos miembros de la OCDE y los países adherentes en 2017 incluyen a Colombia, Costa Rica, Letonia y Lituania. Tal como se propone en la Recomendación de 2012, cuanto mayor sea el número de prácticas regulatorias que un país haya implementado, mayor será su puntuación en el iREG.

Fuente: OCDE (2018^[9]), *OECD Regulatory Policy Outlook 2018 [Panorama de Política Regulatoria de la OCDE]*, OECD Publishing, París. <https://doi.org/10.1787/9789264303072-en>, a partir de los Indicadores de Encuestas sobre Política Regulatoria y Gobernanza de 2014 y 2017, <http://oe.cd/ireg>.

Recuadro 1.3. Evaluación *ex post* en México

La COFEMER (actualmente, la CONAMER) comenzó con la implementación de evaluaciones *ex post* en 2012 como una herramienta para evaluar las Normas Oficiales Mexicanas (NOM) de alto impacto, de acuerdo con los resultados de su correspondiente AIR y cuando las instituciones públicas solicitaran evaluaciones para aquellas normas que siguieron el proceso de calidad regulatoria y fueron publicadas en el Diario Oficial. El Acuerdo por el cual se implementa el Análisis de Impacto Regulatorio *ex post* estableció los mecanismos y procesos para evaluar los impactos de las normas que se sometieron a un AIR *ex ante*, posterior a su publicación en el Diario Oficial de la Federación (DOF) (COFEMER, 2012^[16]).

Para 2018, la Ley General de Mejora Regulatoria indicaba que la CONAMER debe promover evaluaciones *ex post* de las regulaciones existentes a nivel federal, y que los *sujetos obligados* (instituciones) deben adoptar *análisis ex post* siguiendo las mejores prácticas internacionales. La ley también indica que los sujetos obligados deben realizar una evaluación *ex post* cada cinco años, de todas las regulaciones que generan costos de cumplimiento.

La CONAMER también puede solicitar a los sujetos obligados que lleven a cabo prácticas *ex post*, evaluando la implementación, los efectos y la supervisión de las regulaciones, y puede sugerir modificaciones para apoyar el logro de los objetivos de las regulaciones. La evaluación debe estar en consulta pública durante un período de 30 días.

El Consejo Nacional es la entidad que aprueba las directrices generales para la evaluación *ex post*. Una evaluación *ex post* debe incluir los siguientes elementos:

- Un análisis del problema de política pública identificado que dio origen a la regulación y el alcance de los logros.
- Un análisis de los costos y beneficios después de implementar la regulación.
- El análisis de los resultados sobre los mecanismos y capacidades en la implementación e inspección de la regulación (CONAMER, 2019^[17]).
- Descripción del mecanismo, indicadores y metodologías de evaluación del logro de los objetivos.

Un ejemplo de evaluación *ex post* es el reporte de evaluación respecto de la regulación en materia de acceso y servicios de transporte por ducto y almacenamiento de gas (CRE, 2018^[18]). El informe, publicado en 2018, resume el análisis de los impactos de acuerdo con los indicadores de desempeño, una evaluación de las cargas administrativas, los resultados de regulaciones específicas y los impactos en la competencia. Por lo tanto, la evaluación de la regulación del transporte y almacenamiento de gas después de un cambio en la participación en el mercado de un esquema monopólico a un mercado abierto concluyó que:

- Hubo pruebas para concluir que la regulación en vigor mitigaba parcialmente los problemas identificados.
- Había áreas de oportunidad en la reducción de las cargas administrativas, los procesos y los conceptos de la regulación.
- Había elementos que ponían de manifiesto el dinamismo del mercado, pero la regulación vigente debía aplicarse estrictamente para lograr mejores resultados.
- Hay oportunidad de mejora en cuanto a la información publicada en el Registro Federal de Trámites y Servicios.

- La mayoría de las actividades regulatorias se dirigieron a recopilar información para comprender el comportamiento del mercado e incentivar el desarrollo de la infraestructura.
- En la evaluación se concluyó que el análisis de costo-beneficio identificaba un efecto positivo neto de las regulaciones, las cuales promovían la igualdad de condiciones y una mayor eficiencia del mercado.

Fuente: COFEMER (2012^[16]), *ACUERDO por el que se implementa la Manifestación de Impacto Regulatorio Ex post*, https://dof.gob.mx/nota_detalle_popup.php?codigo=5279502 (consultado el 12 de junio de 2020), CONAMER (2019^[17]), *Estrategia Nacional de Mejora Regulatoria*, Comisión Nacional de Mejora Regulatoria, https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/490503/Estrategia_Nacional_de_Mejora_Regulatoria-Portal.pdf (consultado el 4 de junio de 2020), CRE (2018^[18]), *Reporte de Evaluación Ex post respecto de la regulación denominada "Disposiciones Administrativas de Carácter General en Materia de Acceso Abierto y Prestación de los Servicios de Transporte por Ducto y Almacenamiento de Gas"*, Comisión Reguladora de Energía, Ciudad de México, <http://187.191.71.192/expediente/17526/emitido/48945/COFEME> (consultado el 12 de junio de 2020) y la Ley General de Mejora Regulatoria.

Un sistema eficaz de AIR, junto con la consulta pública y la evaluación *ex post*, deberían contribuir a mejorar la calidad del marco regulatorio de cualquier país. El AIR y la consulta pública están diseñados para garantizar beneficios netos potenciales de las nuevas regulaciones, mientras que la evaluación *ex post* busca verificar si los beneficios previstos de la regulación realmente se han producido. La evaluación *ex post* también es útil porque varias regulaciones vigentes no se evaluaron adecuadamente *ex ante* y es pertinente la identificación de su impacto y desempeño.

Como se mencionó anteriormente, México es uno de los países con mejores resultados en la adopción de herramientas de calidad regulatoria, de acuerdo con los indicadores desarrollados por la División de Política Regulatoria de la OCDE (OCDE, 2018^[9]). Sin embargo, paradójicamente, los indicadores de Regulación de Mercado de Productos (PMR), también elaborados por la OCDE, sugieren que México se mantiene como una economía restrictiva, en comparación con países de alto desempeño (Ver Gráfica 1.8). Las economías restrictivas pueden verse afectadas por las distorsiones inducidas por regulaciones estatales y las barreras de entrada en la inversión nacional y extranjera. Ya que un sistema eficaz de AIR y de evaluación *ex post* debería contribuir a la calidad de las regulaciones, éstas deberían reducir su carácter restrictivo sobre las actividades económicas, la cual es captada por los indicadores de PMR. Por lo tanto, una auditoría de desempeño en la aplicación de estas herramientas de calidad podría identificar áreas de oportunidad que conducen al contraste entre los indicadores del IREG y los de PMR y ofrecer recomendaciones pertinentes (OCDE, s.f.^[19]).

Recuadro 1.4. Indicadores de Regulación de Mercado de Productos

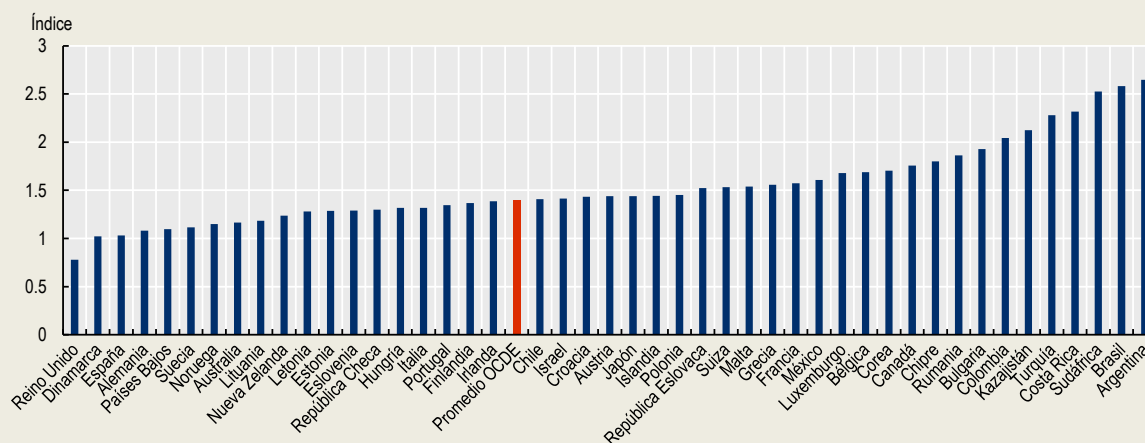
Los indicadores de Regulación de Mercado de Productos (PMR) miden la forma en que las políticas públicas promueven o inhiben un entorno competitivo para los productos y servicios, reflejando la situación de las leyes y reglamentos existentes. Sin embargo, estos indicadores no capturan el nivel de aplicación. En la Gráfica 1.8 se ilustra el desempeño de México en los indicadores de PMR. Los sectores medidos por los indicadores del PMR incluyen electricidad, gas, comunicaciones, transporte, agua, distribución minorista, servicios profesionales, empresas de propiedad estatal, cargas administrativas para nuevas empresas, otorgamiento de licencias, diseño y la evaluación de regulaciones, adquisiciones públicas y barreras al comercio exterior.

Además de un indicador global del PMR para la economía, el cual proporciona una medición general de la calidad de la regulación del mercado de productos, un conjunto de indicadores sectoriales cuantifica las barreras regulatorias en la entrada de empresas y la competencia para determinados sectores de redes y servicios. Los indicadores para los sectores de redes evalúan ocho industrias:

electricidad, gas natural, transporte aéreo, transporte ferroviario, transporte por carretera, agua y telecomunicaciones fijas y móviles. Los indicadores del sector de servicios abarcan contadores, arquitectos, ingenieros civiles, agentes inmobiliarios, abogados y notarios (OCDE, s.f.^[19]).

La información sobre leyes y reglamentos se reúne mediante un cuestionario y es examinada por expertos de la OCDE. El cuestionario es contestado por los ministerios, reguladores y otras autoridades pertinentes de los países encuestados, y la información se reúne a nivel federal o nacional, pero participan jurisdicciones representativas de nivel inferior si el sector o el área correspondiente está regulado por ellas. Es importante señalar que los PMR son indicadores *de jure* y no captan el nivel de aplicación de la ley (OCDE, s.f.^[19]).

Gráfica 1.8. Indicadores de Regulación del Mercado de Productos de la OCDE, 2018



Nota: Los indicadores PMR de la OCDE se renovaron completamente en la última edición de 2018. Como resultado, la última edición no es comparable con las anteriores (2013, 2008 y 2003). El puntaje de PMR varía de 0 a 6, de la economía más competitiva a la menos competitiva.

Fuente: Base de datos de Regulación de Mercado de Productos de la OCDE 2018.

Fuente: OCDE (s.f.^[19]), *Indicators of Regulatory Policy and Governance [Indicadores de Política Regulatoria y Gobernanza]*, 2018, <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/indicators-regulatory-policy-and-governance.htm> (consultado el 20 de mayo de 2019).

Existen diversos factores que pueden explicar por qué el puntaje de México en indicadores del PMR parece incoherente con el alto desempeño del AIR y los procesos de evaluación *ex post* en los puntajes del iREG. Entre ellos se encuentran los siguientes:

- El AIR se aplica a todas las posibles regulaciones procedentes del ejecutivo, incluidas las leyes primarias y las regulaciones secundarias. Sin embargo, sólo una parte de las leyes primarias es objeto de un análisis *ex ante*, e incluso en este caso, pueden ser objeto de cambios significativos en el Congreso. La mayoría de las leyes primarias son elaboradas y presentadas por el Congreso, sin una estricta disciplina de calidad regulatoria. Es reconocido que la mayoría de las restricciones a las actividades económicas provienen de las leyes primarias.
- El sistema de AIR en México no ha sido objeto de una evaluación independiente para determinar si está cumpliendo el objetivo de garantizar que todos los proyectos de regulación aporten un beneficio positivo neto al país y no creen barreras u obstáculos innecesarios a la actividad económica.

- El proceso de consulta en México, que está estrechamente vinculado con el proceso del AIR, se realiza en el momento que el proyecto de regulación está redactado (OCDE, 2018^[9]), (OCDE, 2014^[12]). La consulta temprana, es decir, cuando se identifica un problema y se delinean posibles alternativas, es todavía una práctica en desarrollo en México.
- Los gobiernos subnacionales como las entidades federativas y los municipios tienen amplias capacidad de regular (OCDE, 2014^[12]). La adopción del AIR o cualquier otra práctica de evaluación *ex ante* de la regulación es todavía incipiente en estos niveles de gobierno (ONMR, s.f.^[20]).
- La evaluación *ex post* en México todavía no está sistematizada (OCDE, 2018^[9]), (OCDE, 2014^[12]), y rara vez se lleva a cabo a nivel subnacional.
- Los ejercicios de evaluación *ex post* en México no han sido objeto de una evaluación independiente para determinar su grado de eficacia en el mejoramiento del marco normativo. Además, no se ha analizado si esas evaluaciones han dado lugar a verdaderas reformas de las leyes y reglamentos.
- Los programas para mejorar la regulación como "Justicia Cotidiana" (Gobierno de México, s.f.^[21]), o para reducir las cargas a través de la simplificación administrativa como SIMPLIFICA (CONAMER, 2019^[22]) han sido ampliamente utilizados a nivel federal y subnacional, pero no han sido sometidos a una evaluación independiente para determinar si han logrado el objetivo de mejorar el inventario regulatorio en beneficio de los ciudadanos y las empresas.

Vale la pena notar que los indicadores PMR y iREG no captan la aplicación de las políticas públicas. Por lo tanto, sería oportuno realizar auditorías de desempeño para evaluar si el AIR en México es realmente una herramienta que mejora la calidad de la regulación o si los reguladores lo perciben como una mera formalidad, así como para verificar si los AIR elaborados por las agencias regulatorias en México son de alta calidad. En otras palabras, las auditorías de resultados podrían evaluar si prácticas como la consulta a las partes interesadas o el AIR, las cuales se han identificado como mejores prácticas en México, están realmente aportando al proceso de elaboración de normas para mejorar la calidad de las regulaciones. Por el contrario, un desempeño deficiente en los PMR puede estar sugiriendo que estas herramientas se aplican siguiendo un enfoque de "marcar la casilla", en el que el cumplimiento es meramente de naturaleza administrativa, pero en realidad no está alimentando el ciclo de gobernanza regulatoria.

Experiencia de la ASF en auditoría de la calidad regulatoria

La ASF no ha puesto en marcha una estrategia integral para auditar el desempeño de los elementos o instituciones que participan en el diseño y la aplicación de la política regulatoria en México. No obstante, la ASF ha realizado varias auditorías ad hoc de la política e instituciones reguladoras, como las relativas a la CONAMER, a reglamentos específicos y al desempeño de determinados reguladores⁴—algunas de estas auditorías se examinarán más adelante en este informe. La ASF se ha fijado el objetivo de poner en marcha una estrategia para realizar auditorías sobre calidad regulatoria, a fin de identificar las áreas de oportunidad en el marco regulatorio y mejorar los resultados de las políticas públicas.⁵ El principal argumento para lanzar esta nueva tarea es la alineación de los aspectos de calidad regulatoria con dos objetivos del Mapa Estratégico de la Auditoría Superior de la Federación 2018-2026: mejorar los aspectos preventivos de las inspecciones y la identificación de las causas de incumplimiento, y reforzar el impacto de la auditoría.

La experiencia de la OCDE en materia de política regulatoria puede sugerir que los ejercicios de auditoría del desempeño en esta materia podrían tener diferentes enfoques o etapas, como las que se mencionan a continuación:

- Auditoría de los objetivos de política regulatoria, incluido el sistema de mejora regulatoria (órganos de promoción y supervisión, consejo nacional, entre otros).

- Auditoría de la promoción, adopción, funcionamiento y desempeño de herramientas de política regulatoria (AIR, consulta pública, evaluación *ex post*) y las estrategias (planes de implementación, política de inspección, cláusulas de caducidad y política de *uno dentro, x fuera*).
- Auditoría de los objetivos de mejora regulatoria, tales como objetivos de simplificación, calidad de las regulaciones, planes de mejora regulatoria y mandatos de la ley.
- Auditoría de marcos regulatorios, leyes y reglamentos industriales específicos.

Los esfuerzos encaminados hacia una estrategia integrada para auditar la política regulatoria en México podrían aprovechar estos enfoques en un plan de trabajo multianual. Sin embargo, es importante reconocer que la evaluación y la auditoría de las políticas públicas pueden traslaparse con el análisis de los marcos normativos o de regulaciones específicas, tarea que la ASF ya está realizando. Por lo tanto, la ASF podría empezar a reconocer estas auditorías, como elementos de la estrategia.

En las próximas secciones del reporte se presentará una selección de auditorías de resultados que recaen dentro del ámbito de la política regulatoria. Además, en estas secciones se presentarán ejemplos relevantes sobre auditorías de desempeño enfocadas en la política regulatoria, realizadas por EFS, como el Tribunal Europeo de Auditores de la Unión Europea (ECA)⁶ (Tribunal de Cuentas Europeo, 2020^[23]) y la Oficina Nacional de Auditoría del Reino Unido (NAO). La ASF podría tomar ideas, metodologías, enfoques o ejemplos pertinentes de estas experiencias para aplicarlos en su trabajo.

La Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI) abrió un Grupo de Trabajo sobre Modernización Financiera y Reforma Regulatoria (WGFMR) con proyectos organizados en tres subgrupos de trabajo (INTOSAI, s.f.^[24]):

1. Subgrupo 1: Identificar y proporcionar orientación sobre las principales prácticas, herramientas y metodologías para la auditoría de los organismos de regulación financiera y sistemas financieros.
2. Subgrupo 2: Mejorar la coordinación entre las Entidades de Fiscalización Superior (EFS) participantes, así como entre EFS y otros organismos internacionales (por ejemplo, el Comité de Supervisión Bancaria de Basilea, el Grupo de Acción Financiera Internacional, el Consejo de Estabilidad Financiera (FSB), el G-20, el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial).
3. Subgrupo 3: Identificar e informar a las EFS y al público sobre las áreas de posible reforma, debilidad regulatoria y vacíos dentro de los sistemas financieros nacionales, supranacionales y globales.

Estos equipos actualmente se encuentran trabajando en proyectos para compartir las mejores prácticas y aplicar al mismo tiempo, las recomendaciones de las Entidades de Fiscalización Superior relacionadas con la supervisión regulatoria y la reforma del sector financiero, examinando las oportunidades de realizar auditorías paralelas en el sector financiero, entre otras tareas. En particular, el trabajo relativo a los órganos de supervisión podría ser de interés para la ASF, a fin de dirigir las auditorías de resultados de la CONAMER. Asimismo, la experiencia de la reforma regulatoria del sector financiero puede aportar ideas para promover modificaciones regulatorias en México.

Auditar la política regulatoria

La experiencia de la ASF en auditorías de desempeño sobre la política regulatoria y el sistema de mejora regulatoria a nivel nacional se puede observar en informes específicos. En 2012 y 2013, la ASF trabajó en dos reportes para examinar el logro de las metas y los objetivos de la política reguladora. En 2012, la auditoría se centró en el objetivo de mejorar el entorno empresarial mediante una mejor regulación, el registro federal de trámites y la aplicación de recursos financieros (ASF, 2012^[25]). En 2013, la ASF realizó un reporte con el objetivo de examinar el logro de las metas y objetivos de las políticas regulatorias (ASF, 2013^[26]). En ambas auditorías, la ASF evaluó el desempeño de la CONAMER (antes COFEMER) (ver Cuadro 1.1).

Cuadro 1.1. Objetivos de auditorías sobre temas de política regulatoria en México

Objetivos del plan de auditoría y principales hallazgos de las auditorías de 2012 y 2013

Objetivo de auditoría	Hallazgos	2012	2013
Coordinación del Consejo Federal de Mejora Regulatoria	El consejo no se reunió durante el 2013 (2013)		√
Diagnóstico del marco regulatorio	La COFEMER no proporcionó información para demostrar su conocimiento del marco regulatorio (2012) La COFEMER no proporcionó información para demostrar su conocimiento del marco regulatorio (2013)	√	√
Planes de simplificación	91% de las instituciones federales enviaron planes de simplificación La COFEMER no publicó directrices para generar los planes (2013)	√	√
Revisión de proyectos regulatorios y sus correspondientes AIR	Se registraron 1,312 proyectos regulatorios en el sitio web de la COFEMER (2012) Se registraron 1,249 proyectos regulatorios en el sitio web de la COFEMER (2013)	√	√
Simplificación de trámites gubernamentales (y el impacto económico de las regulaciones)	La COFEMER logró reducciones en costos de oportunidad por MXN 445 millones a través de la simplificación de trámites (2012) Reducción en costos y tiempo para obtención de licencias y procesos gubernamentales, como la apertura de empresas (2013) La COFEMER calculó el costo de la regulación e identificó una reducción de costo del 0.21% del PIB (2013)	√	√
Coordinación con la Consejería Jurídica de Presidencia y la SFP (Secretaría de la Función Pública)	La COFEMER no proporcionó información completa sobre las actividades de coordinación con la SFP (2013)		√
Asesoramiento a los interesados	La COFEMER proporcionó 613 sesiones de asesoría en 32 estados de México (2013)		√
Alcance eficaz de metas y objetivos en los tres niveles de gobierno	Las actividades para promover una política regulatoria integral en los tres niveles de gobierno no tuvieron metas específicas, lo que limitó la evaluación de la adopción de políticas regulatorias (2013) La COFEMER trabajó en cinco diagnósticos para evaluar la coordinación con gobiernos subnacionales (2013)		√
Gasto presupuestario	El gasto de COFEMER fue menor al presupuesto original y justificó las diferencias.	√	
Desempeño de los indicadores internacionales	La COFEMER superó la meta de estar en la posición 53 del indicador <i>Doing Business</i> para apertura de empresas—alcanzando la posición 36. (2012)	√	

Fuente: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos con información de la ASF (2012^[25]) *Mejora Regulatoria para la Competitividad*, Auditoría Superior de la Federación (ASF), México, http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2012i/Documentos/Auditorias/2012_0485_a.pdf (consultado el 15 de abril de 2020) y ASF (2013^[26]), *Simplificación Administrativa*, Auditoría Superior de la Federación (ASF), México, http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2013i/Documentos/Auditorias/2013_0065_a.pdf (consultado el 16 de abril de 2020).

En ambas auditorías, la ASF formuló recomendaciones, de las cuales, algunas se abordaron durante el proceso de auditoría, mientras que otras no fueron objeto de seguimiento en los años siguientes. Los informes indicaron que, en general, a pesar de algunos aspectos, la COFEMER (ahora CONAMER) logró sus objetivos y promovió el ahorro mediante la simplificación para las empresas y los ciudadanos. Se calculó un ahorro de MXN 140 935 millones en 2012 y 25 608 millones en 2013 a través de la metodología de la CONAMER, y la ASF concluyó que la metodología estaba alineada con el Modelo de Costeo Estándar (MCE).⁷

Además, el PAAF 2019 contempló una auditoría de desempeño a la CONAMER, la cual formó parte de la entrega de octubre 2020, cuyo objetivo fue fiscalizar el desempeño de la CONAMER en lo relativo a gobernanza regulatoria y la implementación del AIR. La ASF concluyó que en 2019 se avanzó en el establecimiento de la política nacional de mejora regulatoria, ya que se crearon instituciones, se aprobaron leyes y se elaboraron instrumentos para articular la gobernanza regulatoria en los tres órdenes de gobierno (es decir, federal, estatal y municipal). Además, menciona en el informe de auditoría que se

deben fortalecer el diseño, el alcance y el uso de los AIR *ex ante* y *ex post* para aumentar la efectividad de la política de mejora regulatoria en atención al problema público.⁸

Los esfuerzos de simplificación son un elemento importante de la política regulatoria. De hecho, OCDE (2014^[12]) recomendó a la CONAMER que reforzara la metodología para medir las cargas administrativas, a fin de acercarse a las mejores prácticas internacionales. Por lo tanto, sería pertinente auditar el desempeño de la CONAMER en este rubro e identificar si ha atendido la recomendación. Se pueden encontrar ejemplos de metodologías basadas en el MCE en (OCDE, 2019^[27]), donde se describe una medición de las cargas administrativas y los esfuerzos de simplificación en el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), y en (OCDE, 2015^[28]) para los trámites relacionados con las empresas en los estados de Colima y Jalisco.

Además, las auditorías de la ASF del 2012 y 2013 sobre la política de mejora regulatoria no realizaron con un enfoque integrado, ya que carecían de la perspectiva de implementación, las evaluaciones *ex post* o la política de inspecciones. Por ejemplo, las auditorías futuras podrían centrarse en la implementación y desempeño de la evaluación *ex post* sobre el inventario de regulaciones. Podría incluir la planificación, criterios de prioridad, así como la evaluación y el seguimiento de los hallazgos.

En el informe *Supreme Audit Institutions and Good Governance [Entidades de Fiscalización Superior y Buena Gobernanza]*, la OCDE identificó que un conjunto de EFS examinaba los procesos de elaboración de regulaciones y su política regulatoria, entre los que se encuentran: 1) la claridad de los objetivos de los marcos de política regulatoria; 2) la incorporación de la gestión de riesgos; 3) la apertura y consulta del proceso; y 4) la alineación de la política regulatoria con los principios internacionales (OCDE, 2017^[29]). En el informe se destaca la experiencia del Programa de Fortalecimiento de la Capacidad Institucional de Gestión Regulatoria (Pro-Reg) de Brasil, establecido en 2007 y auditado por el *Tribunal de Contas da União* (TCU). En el ejercicio de auditoría se formularon recomendaciones basadas en las buenas prácticas internacionales de organismos reguladores. La experiencia del TCU ilustra la forma en que las EFS pueden contribuir a las mejoras en el ámbito regulatorio sin poner en peligro su independencia.

La experiencia internacional ofrece ejemplos valiosos sobre la necesidad de iniciar un escrutinio sobre el desempeño de las políticas regulatorias por parte de las EFS. Estos ejercicios adoptan diferentes formatos, como son las auditorías de desempeño, los informes especiales, las evaluaciones, resúmenes externos, entre otros. Por ejemplo, la Comisión Europea elaboró y publicó el informe “*Better regulation: taking stock and sustaining our commitment*” [*Mejor regulación: hacer un balance y mantener nuestro compromiso*] (véase el Recuadro 1.5) (Comisión Europea, 2019^[30]). En el documento se reconoce que el ECA señaló el fracaso de contar con un enfoque coherente para evaluar la legislación entre el Parlamento Europeo, el Consejo de la Unión Europea y la Comisión Europea. El informe continúa su análisis señalando que la Comisión Europea no dispone de información adecuada sobre la forma en que funciona la legislación en los Estados Miembros porque ésta, tal como ha sido aprobada por los legisladores,⁹ no mantiene las medidas propuestas para recolectar datos que faciliten la evaluación; la obtención de datos sobre el desempeño y los efectos de la legislación de la Unión Europea en todos los Estados Miembros sigue siendo un reto; y porque los legisladores añaden requisitos para una serie de evaluaciones distintas o imponen plazos para evaluar la legislación (Comisión Europea, 2019^[30]). La solución para mejorar la evaluación de la calidad fue identificada por ECA (2018^[31]) y requiere la cooperación entre el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión. En principio, el documento señala que la Comisión prestará especial atención a la inclusión de disposiciones para la supervisión y la presentación de informes en propuestas futuras. Además, las evaluaciones y los análisis de impacto deben estar vinculados de manera que las conclusiones de una institución puedan ser utilizadas eficazmente por otras. Por último, en el informe se indica que en la evaluación siempre debe examinar todas las regulaciones pertinentes y su implementación.

Recuadro 1.5. Mejor regulación en la Unión Europea

“Better regulation: taking stock and sustaining our commitment” [Mejora regulatoria: hacer un balance y mantener nuestro compromiso] es un documento publicado por la Comisión Europea en el que se reconoce la relevancia de la política de Mejora Regulatoria para la Comunidad Europea. En él se afirma que la Comisión Juncker se estableció para promover cambios y prioridades a nivel europeo, y una de las prioridades era la elaboración de políticas abiertas y participativas basadas en evidencia para aumentar la legitimidad de la acción de la UE. La Comisión modificó sus métodos internos de trabajo y sus procesos de planificación para incorporar una mejor regulación en todas las etapas del ciclo de planificación y programación, así como para ejecutar programas de trabajo anuales simplificados.

El informe incluye una breve reseña de las actividades de mejora regulatoria para el período 2015-2018, que abarca 417 consultas públicas, 259 evaluaciones, 21 evaluaciones de impacto, 151 proyectos de leyes publicadas para retroalimentación, 691 hojas de ruta publicadas para retroalimentación, 150 medidas de simplificación y 89 opiniones de la plataforma REFIT.¹⁰ El informe contiene también una sección con lecciones aprendidas y consideraciones para el futuro. Las principales lecciones aprendidas pueden resumirse de la siguiente manera:

- La justificación para una mejor regulación es, de hecho, más fuerte hoy en día que en el pasado.
- Las prácticas de mejora regulatoria no son gratuitas.
- Las herramientas y procedimientos de mejora regulatoria están ahí para apoyar la adopción de decisiones políticas, no para sustituirla.
- Para tener éxito, la mejora regulatoria debe implicar un esfuerzo compartido.

Entre las observaciones destacadas por el informe se encuentran:

- Las consultas públicas demostraron que todavía hay un nivel relativamente bajo de conocimientos sobre las oportunidades de participar en la formulación de políticas de la Comisión.
- Las evaluaciones de impacto son también una herramienta de comunicación importante para la legitimidad de la intervención de la UE, ya que explican el contenido de las propuestas de la Comisión y consideran la evidencia que sustenta las decisiones adoptadas.
- Es necesario examinar por qué la simplificación suele ser complicada y la reducción de la carga, onerosa. Es importante evitar que los esfuerzos para cuantificar los costos y los beneficios vayan más allá de un límite razonable, ya que la simplificación es el objetivo, no la cuantificación en sí misma.

Fuente: European Commission (2019^[30]), *Better regulation. Taking stock and sustaining our commitment* [Mejor regulación: hacer un balance y mantener nuestro compromiso], European Commission, https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/better-regulation-taking-stock_en.pdf (consultado el 17 de abril de 2020).

La experiencia del ECA en la publicación de informes de auditoría de desempeño y otros tipos de evaluación centrados en la política regulatoria aplicada a nivel de la Comunidad Europea constituye una referencia pertinente para los objetivos de la ASF. En primer lugar, ECA, basándose en su análisis de los principales riesgos sobre el gasto y la aplicación de políticas de la UE, identifica a la política regulatoria como un área relevante que debe ser objeto de auditoría o evaluación. Esto se puede observar en los planes de auditoría del TCE de los últimos años (Tribunal de Cuentas Europeo, 2017^[32]), (Tribunal de Cuentas Europeo, 2018^[33]), (Tribunal de Cuentas Europeo, 2019^[34]).

Un informe importante publicado por ECA para 2020 es una revisión del actual marco "*Better Regulation*" de la Comisión, así como de las lecciones clave sobre las principales herramientas y procedimientos regulatorios tras 20 años de experiencia: análisis de impacto, consulta de los interesados, vigilancia de la aplicación de la legislación de la UE, revisión y evaluación *ex post*". El documento no es un ejercicio de auditoría, sino que presenta y establece los hechos que rodean a la política regulatoria en la UE. Se basa en los resultados relevantes de auditorías previas de ECA, en un análisis comparativo a nivel internacional de las políticas regulatorias realizada por la OCDE, en un análisis de los documentos publicados por la Comisión Europea, en investigaciones académicas, así como en consultas con representantes del Parlamento Europeo y del Consejo, el Comité de las Regiones, el Comité Económico y Social Europeo y con expertos en la materia. (Tribunal de Cuentas Europeo, 2020^[35]). (Ver Recuadro 1.6).

Recuadro 1.6. Legislar en la Unión Europea tras casi 20 años de Mejora Regulatoria

En el informe, el ECA indica que la *Mejora Regulatoria no consiste en "más" o "menos" legislación de la UE, ni se trata de desregular o quitar prioridad a determinadas áreas de política. Se refiere a aportar pruebas sólidas que sirvan de base para la adopción de decisiones de política pública oportunas y acertadas*. ECA también reconoce que la Mejora Regulatoria es importante para sí misma, en su calidad de auditora externa, porque *"...las políticas y leyes bien diseñadas también permiten una rendición de cuentas y una auditoría pública eficaces"*.

Además, ECA reconoce que *"el éxito de la mejora regulatoria depende de que la Comisión aplique las herramientas de Mejora Regulatoria de manera eficiente, eficaz y coherente en todas las áreas de la política pública"*. Por esta razón, era pertinente una evaluación de la política regulatoria a nivel de la Comunidad Europea. ECA llegó a la conclusión y confirmó la propia evaluación de la Comisión, sobre la posibilidad de mejorar la aplicación de las herramientas de política regulatoria a nivel de la Comunidad Europea, tales como el proceso de consulta, la evidencia para la toma de decisiones, así como la promoción, vigilancia y aplicación de la legislación de la UE.

El informe se centraba principalmente en el análisis de las lecciones aprendidas por la Comisión, la participación pública en la formulación de políticas públicas, la evidencia para la formulación de políticas públicas, el acervo regulatorio y la cooperación interinstitucional en la formulación de leyes.

El análisis de ECA, basado en auditorías previas como el Informe Especial 16/2018, *Ex-post review of EU legislation: A well-established system, but incomplete* [Revisión ex post de la legislación de la UE: Un sistema bien establecido, pero incompleto] (Tribunal de Cuentas Europeo, 2018^[31]); o el Informe Especial 14/2019 *'Have your say!': Commission public consultations engage citizens, but fall short of outreach activities* ["¡Diga lo que piensa!": Las consultas públicas de la Comisión involucran a los ciudadanos, pero se quedan cortas en cuanto a las actividades de divulgación] (Tribunal de Cuentas Europeo, 2019^[36]), y se concluye que los principales desafíos para la Comisión, los legisladores de la Unión Europea y los Estados miembros son:

- garantizar que las políticas e iniciativas legislativas de la UE estén suficientemente cubiertas por consultas públicas, evaluaciones y un análisis de impacto de buena calidad;
- garantizar que las propuestas legislativas prevean la recolección de evidencia suficiente para apoyar una vigilancia y evaluación eficaces;
- seguir simplificando la legislación de la UE y vigilar su implementación y el cumplimiento en los Estados miembros;
- mejorar la transparencia del proceso legislativo para los ciudadanos y otros interesados.

Fuente: ECA (2020^[35]), *Law-making in the European Union after almost 20 years of Better Regulation* [Legislar en la Unión Europea después de casi 20 años de Mejor Regulación], Tribunal de Cuentas Europeo (TCE), https://www.eca.europa.eu/lists/ecadocuments/rw20_02/rw_better_regulation_en.pdf (consultado el 12 de octubre de 2020).

En el Reino Unido, la Oficina Nacional de Auditoría (NAO) reconoce que la regulación existe para proteger a las personas, las empresas y el medio ambiente; pero también genera costos (NAO, s.f.^[37]). Por esta razón, la NAO publica una serie de manuales para contribuir a la comprensión y promoción de los temas de política regulatoria. Entre los ejemplos de manuales publicados por la NAO se encuentran los siguientes:

- En *A short Guide on Regulation* [Una breve Guía sobre la regulación] (NAO, 2017^[38]) se explica brevemente cuándo y cómo regular, y los efectos de las cargas regulatorias (ver Recuadro 1.7).

- En *Using alternatives to regulation to achieve policy objectives* [Usar alternativas a la regulación para alcanzar los objetivos de política] (NAO, 2014^[39]) se detallan los principales hallazgos al explorar alternativas a la regulación.
- Las *The Business Protection Surveys* [Encuestas sobre la protección de las empresas] (NAO, 2014^[40]) analizan las percepciones de los negocios, en relación con el entorno regulatorio.
- La *Performance Measurement by Regulators* [Medición del desempeño por parte de reguladores] (NAO, 2016^[41]) es una guía para evaluar el avance de los reguladores en cuanto al cumplimiento de sus obligaciones.

Recuadro 1.7. Una breve guía de la regulación de la Oficina Nacional de Auditoría del Reino Unido

En 2015, la NAO publicó una guía en la que se resumen ideas sobre lo que hace la regulación, cuánto cuesta y qué hay que tener en cuenta sobre las principales áreas de negocio y servicios. La guía se actualizó en 2017 (NAO, 2017^[38]). El documento es una infografía para capacitar a los funcionarios públicos sobre el proceso regulatorio y los esfuerzos realizados por los organismos sobre la identificación, medición y reducción de las cargas administrativas generadas por la regulación.

En la primera sección del documento se explica para qué se utiliza la regulación, el propósito y las alternativas a la regulación, así como las cargas de la regulación. Además, se presenta una explicación de los esfuerzos realizados por el gobierno para reducir esas cargas, así como sus logros. El *Red Tape Challenge* [Desafío de Trámites] y *One-in, X-Out* [Uno dentro, x fuera] se incluyen dentro de las iniciativas descritas para lograr una mejor regulación.

La sección dos del documento trata de los desafíos para los reguladores en el futuro, según la NAO: 1) el volumen y la complejidad del cambio impulsado por el entorno operativo, los requisitos internos y de las partes interesadas; 2) las demandas operativas relacionadas con el cambio, los costos, la medición del desempeño y la dotación de recursos; y 3) un entorno complejo con diversas partes interesadas y objetivos que compiten entre sí.

Por último, se ilustra un breve panorama de los principales organismos reguladores, incluidas sus principales funciones, antecedentes, gastos y plantilla para el informe anual de 2013-2014. Los reguladores mencionados son Competition and Markets Authority [Autoridad de Competencia y Mercados], la Office of Gas and Electricity Markets [Oficina de Mercados de Gas y Electricidad], la Office of Communications [Oficina de Comunicaciones], la Water Service Regulation Authority [Autoridad de Regulación del Servicio de Agua], la Civil Aviation Authority [Autoridad de Aviación Civil], la [Office of Rail and Road] Oficina de Ferrocarriles y Carreteras, Monitor [Monitor], el Food Standards Agency [Organismo de Normas Alimentarias] y la Health and Safety Executive [Dirección Ejecutiva de Salud y Seguridad].

Fuente: Perkins and Jenner (2017^[38]), *A Short Guide to Regulation*, [Guía Breve para la Regulación], Oficina Nacional de Auditoría, <https://www.nao.org.uk/wp-content/uploads/2015/08/Regulation-short-guide.pdf> (consultado el 17 de abril de 2020).

En 2011, la NAO también publicó el informe *"Delivering regulatory reform"* [Lograr la reforma regulatoria] (NAO, 2011^[42]) que explica los fundamentos de la reforma regulatoria, incluyendo a los principales actores y sus funciones en el Reino Unido. En dicho documento, la NAO reconoció que *"la regulación permite a los departamentos avanzar en importantes objetivos de política pública y ofrecer beneficios en diversas áreas para los individuos, las empresas y la sociedad"*, sin embargo, genera costos para las empresas y

otros actores. La NAO llama a concientizar sobre la importancia de evaluar el cumplimiento de los beneficios y de reducir los costos impuestos por las regulaciones y su gestión.

En el Reino Unido, una de las preocupaciones de la NAO tras la publicación de varios informes centrados en herramientas regulatorias como el AIR, la reducción de las cargas administrativas y la percepción de las regulaciones por parte de las empresas, era que se había avanzado poco en la mejora de las percepciones de las empresas. Por esa razón, en el informe se examina la gestión de la regulación en todo el gobierno central, concretamente las repercusiones de la regulación en las empresas, la forma en que los departamentos deciden regular y la aplicación de la regulación. Entre las principales conclusiones del informe se encuentran las siguientes:

- Los gobiernos comprendían cuáles eran las áreas que preocupaban más a las empresas, pero ignoraban los impactos totales de la regulación. Por otra parte, las empresas conocían los objetivos de la regulación, pero creían que era onerosa y carecían de información sobre cómo cumplirla.
- Los trabajos anteriores de la NAO sobre la evaluación del impacto pusieron de relieve las deficiencias en las mediciones de costos y beneficios por parte de los departamentos al diseñar la regulación. En la misma línea, los encargados de la formulación de políticas públicas iniciaron una consulta pública oficial en una etapa posterior del proceso.
- La *Better Regulation Executive* (Oficina de Mejora Regulatoria) informó de los avances realizados en la evaluación de los distintos reguladores y formuló observaciones sobre su eficacia. Además, los departamentos gubernamentales han llevado a cabo revisiones sobre el inventario regulatorio, pero no existe un enfoque sistemático y no hay un intento general de examinar el inventario a que se enfrentan las empresas. Además, los departamentos gubernamentales no evalúan regularmente los efectos reales en las empresas una vez que ha entrado en vigor una regulación.

Las principales recomendaciones del informe se refieren a una comprensión efectiva de los costos y beneficios de las regulaciones, un compromiso más profundo con las empresas y una evaluación creciente y adecuada de las regulaciones.

Auditar las herramientas y estrategias de política regulatoria

La aplicación de instrumentos y estrategias de política regulatoria puede ser otra fuente de auditorías de desempeño desde la perspectiva de la política regulatoria. Por ejemplo, la ASF podría auditar el desempeño de la aplicación del AIR, la consulta pública, los lineamientos para la de evaluación *ex post* de las regulaciones, los planes de simplificación, las prácticas de inspección, la adopción de cláusulas de extinción y las políticas de *uno dentro, x fuera* (*one-in, x-out*), así como el proceso de reingeniería para hacer más eficiente al gobierno.

La ASF también podría examinar el apego a la regulación como parte del programa anual de auditoría de la cuenta pública. En el Cuadro 1.2 se ilustra una selección de estos informes. Como puede observarse en el resumen de resultados de auditoría, las conclusiones se basaron en la estricta observancia de las normas. Sin embargo, en estos ejercicios, la ASF pudo además auditar el desempeño de tales procesos, identificando las áreas de oportunidad para hacerlos más eficientes o averiguando si las metas establecidas están vinculadas al proceso de implementación.

Cuadro 1.2. Las auditorías de la ASF se enfocan en la observancia de procesos formales y reglas

Año	Entidad	Nombre del informe de auditoría	Resultados de la auditoría seleccionados
2008	Secretaría de Gobernación	Auditoría al Proceso de Otorgamiento de Permisos de Sorteos in Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2008. (ASF, 2008 ^[43])	El ministerio cumplió con el proceso establecido por la regulación.

2008	Lotería Nacional	Auditoría al Proceso de Autorización a los Expendios como Comisionistas de Lotería Nacional in Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2008. (ASF, 2008 ^[44])	En general, la Lotería Nacional siguió el proceso establecido por la regulación, con algunas excepciones indicadas en el informe.
2014	Procuraduría Federal de Protección al Consumidor (PROFECO)	Vigilancia del Cumplimiento de la Normatividad Aplicable y Fortalecimiento de la Certeza Jurídica en las Relaciones entre Proveedores y Consumidores. (ASF, 2014 ^[45])	La PROFECO hizo la supervisión del marco regulatorio del gas y de los establecimientos comerciales. Sin embargo, el número de irregularidades no se ha reducido.

Fuente: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos con información de la ASF (2008^[43]), *Auditoría al Proceso de Otorgamiento de Permisos de Sorteos en Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2008*, Auditoría Superior de la Federación (ASF), México, ASF (2008^[44]), *Auditoría al Proceso de Autorización a los Expendios como Comisionistas de Lotería Nacional en Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2008*, Auditoría Superior de la Federación (ASF), México y ASF (2014^[45]), *Regulación y Simplificación Administrativa*, Auditoría Superior de la Federación (ASF), México, http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2013i/Documentos/Auditorias/2013_0065_a.pdf (consultado el 16 de abril de 2020). *Supervisión de la Actividad Minera*, Auditoría Superior de la Federación (ASF), México, http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2014i/Documentos/Auditorias/2014_0244_a.pdf (consultado el 16 de abril de 2020).

La principal motivación para auditar el desempeño de los procesos institucionales, que también incluyen trámites y obligaciones que deben cumplir los ciudadanos y las empresas, radica en que la implementación de las intervenciones públicas es la conexión entre el diseño de las políticas públicas y los resultados esperados. Por lo tanto, una correcta implementación de los procesos y actividades debe permitir el logro de los objetivos de las políticas públicas. Por esta razón, la ASF podría prestar más atención a las auditorías sobre la implementación y hacer recomendaciones para mejorar la eficiencia y la economía en el logro de los objetivos. Si una política de inspecciones se aplicara según lo previsto y no tuviera efectos en el logro de los objetivos de política, se debería emprenderse una reforma de las prácticas de inspección.

Un ejemplo relevante sobre una auditoría realizada por la ASF desde la perspectiva de la calidad de la regulación, y centrada en las prácticas de inspección, puede encontrarse en el informe de 2014 " *Vigilancia del Cumplimiento de la Normatividad Aplicable y Fortalecimiento de la Certeza Jurídica en las Relaciones entre Proveedores y Consumidores*" (ASF, 2014^[45]). Una de las conclusiones más importantes del informe desde el punto de vista de la política regulatoria fue que el proceso de inspección no tuvo un impacto en la reducción de las infracciones de la ley. Es decir, la Procuraduría Federal del Consumidor (PROFECO) siguió el proceso diseñado y establecido por la regulación, pero la política de inspección no alcanzó sus objetivos. Por lo tanto, una conclusión que se desprende del análisis es que la PROFECO debería implementar mecanismos para planificar las inspecciones que inhiban eficazmente las prácticas abusivas. A este respecto, la ASF podría considerar el presente informe como un ejemplo para: 1) formular recomendaciones sobre la implementación de la política de inspecciones; 2) mejorar el enfoque de "valor por dinero", en la auditoría de desempeño; y, 3) establecer la base o la evidencia para reformas regulatorias.

Aparte de estos ejemplos, la ASF no tiene muchas auditorías centradas en las herramientas y estrategias regulatorias, con el fin de garantizar que la regulación sea de calidad y tenga un propósito válido. En consecuencia, la ASF podría incluir en su plan auditorías este objetivo. Estas auditorías no sólo deberían centrarse en el cumplimiento de las obligaciones de los órganos de supervisión, de conformidad con la ley, sino también en la aplicación de estas herramientas como prácticas estandarizadas y su eficacia para mejorar la calidad de las regulaciones.

De esta manera, la ASF podría promover la reforma regulatoria, así como recomendaciones de acuerdo con sus conclusiones, basadas en evidencia. Por ejemplo, la ASF podría preguntarse si las evaluaciones *ex ante* y *ex post* de las regulaciones indicadas en la ley se aplican de manera adecuada y eficiente, y si estas herramientas constituyen una base para crear regulaciones basadas en evidencia. Asimismo, la ASF podría preguntarse si la consulta pública en México, que ocupa el primer lugar entre los países de la

OCDE en cuanto a su diseño, y las prácticas de inspección pueden aportar conocimientos útiles para mejorar la adopción de regulaciones.

La experiencia internacional de las EFS proporciona ejemplos de auditorías y evaluaciones de desempeño enfocadas en las herramientas regulatorias. El informe (OCDE, 2017^[29]) indica que cinco instituciones de una muestra de países seleccionados examinaron la implementación efectiva y eficiente de las herramientas regulatorias, incluyendo: el diagnóstico de los asuntos regulatorios que abarcan los distintos niveles de gobierno, evaluaciones de impacto, revisión *ex post* del inventario regulatorio, e informes sobre el desempeño de los resultados regulatorios. En esta área, el informe destacó la experiencia de Francia, donde el Tribunal de Cuentas (*Cour des Comptes*) publicó un documento en el que se examinaba la relación entre la administración tributaria, las empresas y los particulares, así como la complejidad de las regulaciones de la administración (*Cour des comptes*, 2012^[46]).

A nivel de la Unión Europea (UE), en un informe de auditoría publicado por ECA en el 2020, se examinaron los costos para la Comisión Europea y los Estados miembros de la implementación de los fondos de la política de Cohesión mediante programas operacionales, y si la información que los Estados miembros debe comunicar a la Comisión sobre los costos constituye es suficiente para tomar decisiones administrativas sobre la legislación y la simplificación de las normas y disposiciones. En el plan de trabajo para el 2020, este documento no se clasificó como uno relacionado con la política regulatoria; sin embargo, en el informe final se abordó la capacidad de determinar y calcular el impacto de la simplificación debido a la implementación de los fondos de cohesión en la Unión Europea (Tribunal de Cuentas Europeo, 2020^[47])—ver Recuadro 1.8. En este proceso de auditoría, la ECA seleccionó cinco Estados miembros: la República Checa, Polonia y Portugal para la evaluación in situ, y a Austria y Letonia para la investigación documental. Además, los auditores entrevistaron a funcionarios de autoridades de los Estados miembros y al personal de la Comisión Europea, y realizaron dos encuestas a nivel de Estados miembros: una centrada en la reunión, el análisis y la comunicación de información sobre los gastos administrativos, y la segunda a todas las EFS de la Unión Europea sobre el costo de la implementación de los fondos de la política de cohesión y los planes nacionales de ayuda.

El presente informe puede proporcionar puntos de vista sobre metodologías cualitativas para auditar el desempeño de las herramientas de política regulatoria. En particular, la ASF podría revisar las metodologías y el enfoque para auditar los esfuerzos de simplificación.

Recuadro 1.8. Evaluación de ahorros de simplificación en la Unión Europea

Implementing Cohesion Policy: Comparatively low costs, but insufficient information to assess simplification savings [Implementación de la política de cohesión: Costos comparativamente bajos, pero información insuficiente para evaluar los ahorros por simplificación]

El objetivo de la política de cohesión de la Unión Europea es reducir las disparidades de desarrollo entre las regiones, reestructurar las zonas industriales en declive y fomentar la cooperación dentro de la Unión Europea. Los gastos de la política de cohesión representan alrededor del 37% del gasto total del presupuesto de la Unión Europea y la responsabilidad de implementar la política pública y los fondos se comparte entre la Comisión Europea y los Estados miembros (gestión compartida). Los fondos se ejecutan mediante programas operativos, elaborados por los Estados miembros y aprobados por la Comisión Europea. Las actividades necesarias para la ejecución de esos programas (incluidas la gestión, supervisión, evaluación, comunicación, control y auditoría) generan gastos administrativos en los que incurren la Comisión Europea, las autoridades de los Estados miembros o los beneficiarios.

En este contexto, ECA examinó los costos al implementar los fondos de la política de cohesión. Analizó si la información comunicada por los Estados Miembros en relación con esos costos constituye una base para las decisiones sobre la legislación y las normas de simplificación.

En 2017, la Comisión Europea estimó el impacto de 21 medidas de simplificación entre 2014 y 2020. La evaluación determinó que se esperaba que esas medidas redujeran los costos administrativos en un rango del 4% al 8% para el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (ERDF) y el Fondo de Cohesión (CF), y en un rango del 2% al 5% para el Fondo Social Europeo (ESF). Sin embargo, en una encuesta a las autoridades encargadas de la implementación realizada por el ECA acerca de la evolución de los costos para el período 2014-20, se comprobó que el 58% de los encuestados preveía aumentos de los costos, en relación con el período anterior, y el 20% no preveía ningún cambio.

En el informe del ECA se llegó a la conclusión de que los costos de implementación de los fondos de la política de cohesión eran bajos, en comparación con otros programas europeos o financiados internacionalmente. Sin embargo, la Comisión Europea no había reunido datos sobre costos que fueran lo suficientemente completos, consistentes y coherentes como para permitir que esos datos se utilizaran, por ejemplo, para evaluar el impacto de la simplificación de las normas de la UE sobre la forma de aplicar los fondos de la política de cohesión.

Entre las principales recomendaciones del informe se encontraban:

- mejorar el enfoque de los estudios sobre cargas administrativas, anunciando lo que se examinará y cuándo
- evaluar si se han materializado los ahorros sobre los costos administrativos estimados
- examinar las prácticas administrativas de los Estados Miembros.

Fuente: ECA (2020^[47]), *Implementing Cohesion policy: comparatively low costs, but insufficient information to assess simplification savings* [Aplicación de la política de cohesión: Costos comparativamente bajos, pero información insuficiente para evaluar los ahorros por simplificación], Tribunal de Cuentas Europeo (TCE), Luxemburgo, https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR20_07/SR_ESI_Funds_EN.pdf (consultado el 12 de octubre de 2020).

La experiencia del Reino Unido en materia de auditoría de instrumentos de calidad regulatoria también es ilustrativa, ya que la NAO ha redactado informes especiales sobre el tema. En 2001, la NAO elaboró un informe sobre el AIR e identificó que su eficacia depende tanto de sus características de implementación como de su aplicación en las primeras etapas del ciclo regulatorio, el proceso de consulta y el análisis correcto de los costos y beneficios, ver el Recuadro 1.9. En el informe también se indicaron las buenas prácticas en materia de AIR, pero se sugirió que siempre hay margen para mejorar, aunque el uso de la herramienta sea muy sofisticado (NAO, 2001^[48]). Como en el caso del ECA y su análisis del proceso de consulta en la Unión Europea, el presente informe es un ejemplo de evaluación de la implementación de una herramienta específica sobre calidad regulatoria.

Recuadro 1.9. Mejor regulación: Hacer buen uso del análisis de impacto regulatorio en el Reino Unido

En 2001, la NAO publicó un informe centrado en una de las herramientas más difundidas para evaluar la calidad de los proyectos de regulación: el Análisis de Impacto Regulatorio (AIR), (NAO, 2001^[48]). En el informe se destaca que cada año las nuevas regulaciones pueden afectar la vida de los ciudadanos y generar costos a cargo de las empresas, pero la política del gobierno es que la regulación debe tener un impacto menor y un equilibrio adecuado entre la sub-regulación (no proteger al público) y el exceso de regulación (crear cargas excesivas). Al momento de redactar el informe, la Unidad de Impacto Regulatorio del Gabinete de Ministros (CO) fue la que ayudó a los ministerios, departamentos y dependencias a buscar el equilibrio adecuado en la regulación, brindando orientación para preparar los AIR. Esta unidad fue reconfigurada y las responsabilidades se transfirieron a la actual *Better*

Regulation Executive [Oficina de Mejora Regulatoria] del Departamento de Empresas, Energía y Estrategia Industrial.

El informe se centra en las prácticas realizadas por los departamentos gubernamentales en la preparación del AIR. En él se expone la pertinencia del AIR, las principales características que añaden valor a la elaboración de políticas públicas y las medidas adicionales que los departamentos podrían adoptar para mejorar el proceso. En la evaluación, una muestra del AIR confirmó que las buenas prácticas incluyen:

- Evaluar el riesgo de no regular.
- Considerar el probable nivel de cumplimiento.
- Considerar enfoques alternativos para el cumplimiento de la ley.
- Establecer las disposiciones para la vigilancia y la evaluación.

Las recomendaciones para mejorar el proceso del AIR pueden resumirse de la siguiente manera:

- La CO debe remitir a los encargados de la formulación de políticas públicas, todos los materiales pertinentes y proporcionar ejemplos de buenas prácticas, ya que la elaboración del AIR requiere capacitación de los encargados de la formulación de políticas, los cuales pueden ser nuevos en esta práctica.
- Mejorar el acceso al AIR y a sus lineamientos aplicables.
- La orientación sobre la forma de lograr el nivel de cumplimiento deseado debe ser clara en la práctica y realista en cuanto a los niveles actuales de cumplimiento.
- La CO debería considerar, dar orientación sobre la forma en que la participación de los actores puede tomarse en cuenta de manera más explícita en el proceso del AIR.
- Crear de una base de datos de buenas prácticas para apoyar la identificación y evaluación de los posibles efectos de la regulación sobre las pequeñas empresas.
- Considerar la posibilidad de utilizar grupos empresariales que proporcionen información sobre las propuestas regulatorias, como en Estados Unidos y Dinamarca.

Fuente: NAO (2001^[48]), *Better Regulation: Making Good Use of Regulatory Impact Assessment* K *Mejor regulación: Hacer buen uso la manifestación de impacto regulatorio en el Reino Unido*, National Audit Office (NAO), <https://www.nao.org.uk/wp-content/uploads/2001/11/0102329es.pdf> (consultado el 17 de abril de 2020).

Más adelante, en 2012, la NAO publicó el informe “*Submission of evidence: controls on regulation*” [*Presentación de pruebas: controles sobre la regulación*], que es la propuesta de la NAO a los controles sobre la regulación de la *Better Regulation Executive* [Oficina Mejora Regulatoria]. El reporte evaluó la eficacia de los procesos departamentales en los que se basan los controles regulatorios, de manera análoga a los procesos que sustentan los controles del gasto público. La NAO analizó los procesos con base en cinco departamentos como casos de estudio: el *Department for Business, Innovation and Skills* [Departamento de Empresas, Innovación y Aptitudes, DBIS]; el *Ministry of Justice* [Ministerio de Justicia, MJ]; el *Department for Work and Pensions* [Departamento de Trabajo y Pensiones, DWP]; el *Department for Environment, Food and Rural Affairs* [Departamento de Medio Ambiente, Alimentación y Asuntos Rurales, DEFRA] y el *Department for Transport* [Departamento de Transporte, DT]. Los controles introducidos en mayo de 2010 incluyen cláusulas de extinción, la regla *one-in, one-out* [*uno dentro, uno fuera*], metas sobre trámites burocráticos, opiniones del Comité de Política Regulatoria sobre la evaluación de impacto previa a la publicación y revisiones regulatorias del subcomité del Gabinete que objetan la necesidad de regulación (NAO, 2012^[49]). Las principales conclusiones del informe sugieren que los departamentos:

- No consideran todavía a la regulación como un recurso que debe ser administrado cuidadosamente para lograr sus objetivos. La atención se centró en cómo gestionar el flujo de la regulación, no en la carga general, con excepción de metas sobre trámites burocráticos sobre una área de la regulación y no la totalidad del inventario.
- Demuestran un nivel de participación del personal directivo en los procesos para apoyar los controles sobre la regulación, pero la participación se centra principalmente en el cumplimiento de los requisitos externos para justificar la nueva regulación, en lugar de obtener el mejor valor de toda la gama de invenciones regulatorias.
- Los sistemas de planificación regulatoria no están bien integrados para facilitar las opciones entre la regulación y otros modelos de implementación.
- Solo el DEFRA calculó los costos y beneficios de su inventario de regulaciones existentes.

En el documento se llega a la conclusión de que los recursos de los departamentos para llevar a cabo el programa de desregulación y elaborar e implementar iniciativas de política son limitados y deben ser eficientes y enfocados. También se destacan las áreas que merecen más atención: la proporcionalidad de la regulación, comprensión de los costos inventario regulatorio, revisiones transparentes posteriores a la implementación, planificación integrada y alternativas a la regulación.

El número de informes sobre aspectos de calidad regulatoria publicados por la NAO sugiere que este tema es relevante para ellos. También es de destacar que las actividades de la NAO van más allá de la evaluación de la política y las herramientas regulatorias, ya que también genera guías y manuales que contribuyen a difundir el conocimiento sobre el tema y a promover las buenas prácticas regulatorias. A este respecto, la experiencia de la NAO puede ser una referencia valiosa para la ASF en temas de política regulatoria. En general, una característica relevante de las auditorías de desempeño relacionadas con la calidad de la regulación que lleva a cabo la NAO, es una clara identificación de los elementos, problemas y desafíos. Además, las recomendaciones tienen por objeto ser claras, específicas y con una perspectiva práctica.

Auditar los objetivos de mejora regulatoria

Una tercera fuente potencial para las auditorías de desempeño se centra en los objetivos de la política regulatoria, que son de hecho un tipo de evaluación *ex post*. En el Cuadro 1.3 se presenta una lista de auditorías publicadas recientemente por la ASF que podrían catalogarse en este rubro. También presenta un conjunto de conclusiones sobre el avance en los objetivos de mejora regulatoria, así como en la simplificación administrativa y la contribución de la mejora regulatoria a la calidad de los servicios.

Estos informes constituyen ejemplos del trabajo de la ASF relacionado con los objetivos de mejora regulatoria. Una primera conclusión es que la ASF podría aumentar la frecuencia, el alcance y las herramientas analizadas por estos informes, de acuerdo con un plan integrado de auditoría de la calidad regulatoria. Por ejemplo, la ASF podría analizar los logros de los esfuerzos de simplificación administrativa a nivel nacional, institucional o sectorial; auditar los objetivos relacionados con la evaluación de las regulaciones emitidas por las instituciones públicas; auditar la gestión de los procesos de consulta pública o los indicadores sobre la calidad de las regulaciones emitidas por el Ejecutivo Federal.

Cuadro 1.3. Auditar los objetivos de la política regulatoria

Año	Entidad	Nombre del reporte de auditoría	Resultados seleccionados de la auditoría
2013	Secretaría de la Función Pública (SFP)	Simplificación administrativa (ASF, 2013 ^[50])	En 2013, la SFP avanzó en los objetivos de simplificación, eliminando o simplificando las normas, pero no aportó pruebas para verificar si esos logros apoyan la eficiencia de los gobiernos.
2015	Comisión Federal de	Competitividad y Transparencia del Marco	La COFEMER contribuyó a la estandarización y

	Mejora Regulatoria (COFEMER)	Regulatorio que el Gobierno Federal Aplica a los Particulares (ASF, 2015 ^[51])	simplificación de los trámites, así como a la reducción de costos. Sin embargo, había lagunas en los procesos y en el seguimiento de las recomendaciones.
2017	Secretaría de Educación Pública (SEP)	Normar los servicios educativos, modalidad universitaria (ASF, 2017 ^[52])	La SEP no cumplió su función, como órgano regulatorio y de supervisión, de garantizar la calidad de la educación y no aportó pruebas de su apoyo a la mejora de la regulación de las universidades.
2017	Secretaría de Educación Pública (SEP)	Normar los servicios educativos, modalidad tecnológica (ASF, 2017 ^[53])	La SEP no cumplió su función, como órgano regulatorio y de supervisión, de garantizar la calidad de la educación y no aportó pruebas de su apoyo a la mejora de la regulación de la educación tecnológica.

Fuente: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos con información de la ASF (2013^[50]), *Simplificación Administrativa*, Auditoría Superior de la Federación (ASF), México, http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2013i/Documentos/Auditorias/2013_0065_a.pdf (consultado el 16 de abril de 2020), ASF (2015^[51]), *Competitividad y Transparencia del Marco Regulatorio que el Gobierno Federal Aplica a los Particulares*, Auditoría Superior de la Federación (ASF), México, http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2015i/Documentos/Auditorias/2015_0419_a.pdf (consultado el 16 de abril de 2020), ASF (2017^[52]), *Normar los servicios educativos, modalidad universitaria*, Auditoría Superior de la Federación (ASF), México, http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2017a/Documentos/Auditorias/2017_0150_a.pdf (consultado el 16 de abril de 2020) y ASF (2017^[53]), *Normar los servicios educativos, modalidad tecnológica*, Auditoría Superior de la Federación (ASF), México, http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2017a/Documentos/Auditorias/2017_0149_a.pdf (consultado el 16 de abril de 2020).

La relevancia de auditar el desempeño de la estrategia de simplificación en México radica de sus posibles efectos para promover el desarrollo empresarial y reducir las cargas en la prestación de servicios públicos. En México, la LGMR otorga diferentes atribuciones a la CONAMER, en relación con la simplificación administrativa y la adopción de herramientas de política regulatoria. Esas funciones permitieron a la CONAMER evaluar las cargas administrativas creadas por las regulaciones federales y locales en los gobiernos estatales y los municipios. La estrategia se denomina SIMPLIFICA y mide las cargas administrativas de las regulaciones, ofrece recomendaciones para hacer más eficiente el marco regulatorio y estima el ahorro económico después de las reformas. La ASF podría auditar los objetivos de la estrategia de la CONAMER y el impacto en las empresas y los ciudadanos. Asimismo, la ASF podría auditar si la estrategia de CONAMER está institucionalizada y tiene un seguimiento adecuado.

A nivel nacional, hay varias iniciativas institucionales para simplificar los trámites y procesos a fin de mejorar los servicios públicos. Por ejemplo, en los últimos años, el IMSS invirtió en herramientas para mejorar la interacción con sus beneficiarios (OCDE, 2019^[27]); además, el gobierno federal cambió su estrategia de comunicación con los ciudadanos y las empresas creando un sitio web único para todas las actividades gubernamentales: www.gob.mx. La ASF podría considerar este tipo de intervenciones públicas para elaborar planes de auditoría de desempeño para los próximos años. La OCDE ya ha formulado recomendaciones para mejorar la planificación de la PAAF, ver (OCDE, 2017^[10]).

Otros reguladores económicos o instituciones públicas en el ámbito de la CONAMER siguen siendo objeto de auditoría en lo que respecta a sus logros en materia de simplificación administrativa. Por ejemplo, una evaluación a nivel nacional puede centrarse en los impactos de los Planes de Mejora Regulatoria¹¹ preparados por las instituciones públicas y aprobados por la CONAMER.

Otra posible fuente de prácticas regulatorias que la ASF podría auditar es verificar que la regulación sectorial es vigente y válida, y cuando proceda recomendar eliminar regulaciones obsoletas y duplicadas. Por ejemplo, las recientes reformas financieras, de transporte ferroviario, seguridad aérea y telecomunicaciones tuvieron una serie de modificaciones en su marco regulatorio, no sólo en lo que respecta a la legislación primaria, sino también a los trámites y obligaciones de las entidades reguladas. Las autoridades deben actualizar todo el marco regulatorio después de las reformas del sector para mantener la vigencia del inventario. Por el momento, no hay ningún esfuerzo (al menos público) para identificar la regulación obsoleta como resultado de las reformas estructurales. Así pues, si coexisten una regulación nueva y otra obsoleta, existe la posibilidad de que las empresas y los ciudadanos se enfrenten

a cargas administrativas, duplicidades e incertidumbre regulatoria. Esto es particularmente cierto, ya que algunas reformas estructurales recientes (por ejemplo, la educación) se ha revertido.

Como ya se ha mencionado, la simplificación administrativa no es la única herramienta implementada por la CONAMER para fomentar regulaciones de calidad. La ASF podría incorporar más herramientas regulatorias en su plan de auditoría para organizar una estrategia completa de política regulatoria.

La experiencia internacional de las EFS sobre auditorías o evaluaciones de desempeño de los objetivos de la política regulatoria es amplia, y la ASF podría tomar varias referencias como inspiración para planificar su propio trabajo al auditar de los resultados de la política regulatoria. ECA, por ejemplo, planificó y publicó una serie de informes de 2018 a 2020 en los que se abordaban los objetivos de la política regulatoria. Para 2018, el programa de trabajo de ECA para auditar el desempeño de los objetivos de la política regulatoria incluía los siguientes informes (Tribunal de Cuentas Europeo, 2017^[32]):

- *“To assess whether simplified cost options (SCOs) in rural development lead to simplification and increased focus on policy objectives, while ensuring economy” [Evaluar si las opciones de costos simplificados (SCOs) en el desarrollo rural conducen a la simplificación, a una mayor atención a los objetivos de política, y garantizan la economía].* De acuerdo con el plan de ECA para 2018, el enfoque de la auditoría fue el potencial de las SCOs para simplificar la implementación de la política pública, aumentar la atención en el logro de los objetivos de la política pública y garantizar la eficiencia durante la aplicación de la política de desarrollo rural. En el informe de la auditoría de desempeño publicado, se llegó a la conclusión de que las SCOs pueden generar una simplificación y pueden reducir la carga administrativa tanto para los beneficiarios como para las autoridades de los Estados Miembros, pero no aumentan la atención hacia resultados (Tribunal de Cuentas Europeo, 2018^[54]).
- *“To assess whether the simplification measures in Horizon 2020 achieved their intended objectives” [Evaluar si las medidas de simplificación en Horizon 2020 lograron sus objetivos previstos].* En este ejercicio de auditoría del desempeño, ECA evaluó si las medidas de simplificación de la Comisión habían reducido la carga administrativa de los beneficiarios del programa *Horizon 2020*, que es el octavo programa marco de investigación e innovación de la UE. *Horizon 2020* tiene un presupuesto de 76,400 millones de euros para el período 2014-2020 y es el mayor programa público de investigación e innovación del mundo (Tribunal de Cuentas Europeo, 2018^[55]).
- *“To assess whether the Commission’s approach to ex post review of legislation is coherent and consistent and determining the extent to which it actually feeds into the better regulation cycle and impacts subsequent legislative initiatives” [Evaluar si el enfoque de la Comisión para la evaluación ex post de la legislación es coherente y consistente, y determinar en qué medida se integra realmente en el ciclo de mejora regulatoria y repercute en las iniciativas legislativas posteriores]* (ver Recuadro 1.10), (Tribunal de Cuentas Europeo, 2018^[31]).

Este último informe se centró en la evaluación *ex post* de las regulaciones, que es una herramienta clave para controlar la calidad de la regulación y que ha sido adoptada recientemente por varios países. A pesar de los beneficios de reformar el inventario regulatorio, los sistemas de evaluación *ex post* siguen siendo rudimentarios en la mayoría de los países de la OCDE y los cambios que se han producido desde 2014 son, en promedio, marginales (OCDE, 2018^[9]). Por consiguiente, el informe final *“Ex post review of the legislative system in the European Union”* [Examen *ex post* del sistema legislativo de la Unión Europea] (see Recuadro 1.10) contribuye al análisis y la comprensión de la forma en que se aplican las evaluaciones *ex post* en la Comunidad Europea.

En el informe de ECA se reconoce que las evaluaciones *ex post* son fundamentales para el ciclo legislativo y su relevancia va en aumento¹². Sin embargo, llega a la conclusión de que faltan directrices para redactar y supervisar las cláusulas de revisión. Otras conclusiones son que las cláusulas de revisión se utilizan ampliamente pero no son claras; que hay un marco incompleto para las evaluaciones *ex post*; que no hay

una metodología homogénea; y que es necesario mejorar la vigilancia y el seguimiento de las evaluaciones *ex post* (Tribunal de Cuentas Europeo, 2018^[31]). El presente informe puede aportar ideas significativas sobre la forma de realizar auditorías de desempeño relacionadas con las herramientas de política reglamentaria y su relevancia para el proceso de política pública.

El enfoque metodológico del informe también puede servir de referencia para la ASF. La auditoría abarcó una muestra de 133 evaluaciones *ex post* entre 2013 y 2016 de diferentes áreas de política pública y niveles de experiencia en el desarrollo de evaluaciones *ex post*. Las direcciones responsables de las evaluaciones *ex post* fueron seleccionadas de acuerdo con el número de documentos que estaban administrando.

Recuadro 1.10. Evaluación ex-post de la legislación de la UE: Un sistema bien establecido, pero incompleto

La evaluación *ex post* de la legislación es una parte fundamental de la política de *Better Regulation Executive* [Oficina de Mejora Regulatoria] de la Comisión Europea (CBR) de la Unión Europea (UE). El objetivo de la estrategia de evaluación *ex post* de la legislación es facilitar el logro de los objetivos de política pública al menor costo y mejorar el valor agregado de las intervenciones de la UE.

Teniendo en cuenta la relevancia de las evaluaciones *ex post* en la UE, en 2018 ECA publicó el informe "*Ex-post review of EU legislation: a well-established system, but incomplete*" [Evaluación *ex post* de la legislación de la UE: Un sistema bien establecido, pero incompleto]. El objetivo del informe de auditoría era determinar si el sistema de la Unión Europea de evaluación *ex post* de la legislación había sido debidamente planificado, implementado y analizado en su calidad, contribuyendo así eficazmente al ciclo de Mejora Regulatoria. La auditoría abarcó las evaluaciones *ex post* de la legislación realizadas entre 2013 y 2016 por cuatro direcciones generales de la Comisión Europea y toda la legislación y las evaluaciones de impacto *ex ante* entre 2014 y 2016. La CBR utiliza el término evaluaciones *ex post* para un documento o conjunto de documentos que incluye evaluaciones, revisiones, análisis de idoneidad e informes de diferentes tipos (informe de transposición, informe de implementación e informe de aplicación). Según la CBR, una evaluación es "un juicio basado en evidencia sobre la medida en que una intervención ha sido eficaz y eficiente, ha sido relevante considerando las necesidades y sus objetivos, ha sido coherente tanto a nivel interno como con otras intervenciones de política de la UE y ha logrado generar valor a la UE" (Tribunal de Cuentas Europeo, 2018^[31]).

El ECA llegó a la conclusión de que el actual sistema de evaluación *ex post* del CBR es comparable con la mayoría de los Estados Miembros. La Comisión ha diseñado un sistema que, en su conjunto, está bien administrado y controlado en la calidad y, por lo tanto, contribuye eficazmente al ciclo normativo. Sin embargo, cuando se trata de exámenes distintos de las evaluaciones, el ECA identificó deficiencias.

Si bien las evaluaciones se llevan a cabo generalmente de conformidad con los requisitos jurídicos y las buenas prácticas, esto no ocurre en el caso de los demás exámenes, a los que no se aplicaron los lineamientos de Mejora Regulatoria hasta 2017. ECA identificó deficiencias en la presentación de la metodología utilizada y en el reconocimiento de las limitaciones de los datos. Además, las cláusulas de revisión y monitoreo se utilizan ampliamente en la legislación de la UE. Sin embargo, a falta de definiciones inter-institucionales comunes y de directrices sobre la redacción, su contenido y los resultados previstos no siempre son claros.

Por último, no son claros los fundamentos del programa *Regulatory Fitness and Performance* [Adecuación y Desempeño Regulatorio, REFIT], cuyo objetivo es garantizar que la legislación de la UE sea "apta para el propósito". Tampoco son claros los criterios para calificar un programa como REFIT.

Entre las principales recomendaciones de ECA para la evaluación *ex post* de la política legislativa se encuentran:

- reforzar el acuerdo inter-institucional para legislar mejor
- garantizar mejor la calidad de las evaluaciones *ex post* definiendo normas mínimas de calidad para todas las evaluaciones *ex post*
- realizar un análisis de las deficiencias en la capacidad de recolección y manejo de datos
- garantizar el principio "Evaluar primero".
- Incorporar el REFIT en el ciclo de Mejora Regulatoria.

Fuente: ECA (2018^[31]), *Ex-post review of EU legislation: A well-established system, but incomplete* [Evaluación ex-post de la legislación de la UE: Un sistema bien establecido, pero incompleto], Tribunal de Cuentas Europeo, https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR18_16/SR_BETTER_REGULATION_EN.pdf (consultado el 17 de abril de 2020).

Para 2019, el ECA también tenía previsto publicar los resultados de otros trabajos de auditoría y análisis relativos a los objetivos de política regulatoria (Tribunal de Cuentas Europeo, 2018^[33]):

- Un documento informativo con los resultados de las tareas de auditoría y análisis de ECA sobre las iniciativas de la *Better Regulation (Oficina de Mejora Regulatoria)* de la Comisión Europea dirigidas por Jean-Claude Juncker para el comienzo del segundo semestre de 2019.
- Un informe especial, publicado en septiembre de 2020, en el que se evalúa la eficacia de las consultas públicas de la Comisión (centrado en el diseño y la aplicación del marco de la Comisión sobre las consultas públicas). (ver Recuadro 1.11).

Este Informe Especial sobre el proceso de consulta se planificó porque ECA, en su Estrategia 2018-2020, había identificado la distancia percibida entre los ciudadanos y las instituciones de la UE como una amenaza para la UE. Además, el Parlamento Europeo había pedido a ECA que evaluara la forma en que los ciudadanos podían participar y contribuir directamente en todo el proceso legislativo de la Unión Europea, y que evaluara la eficacia, la idoneidad, la transparencia y la apertura de las herramientas utilizadas. ECA señaló que la mejora regulatoria *"es una forma de trabajar para garantizar que las decisiones políticas se preparen de forma abierta, transparente e informada por las mejor evidencia disponible y respaldadas por la participación de los ciudadanos y otros interesados ..."*, y ECA evaluó si este instrumento es eficaz para llegar a los ciudadanos y cualquier interesado (ver Recuadro 1.11). (Tribunal de Cuentas Europeo, 2019^[56]).

El informe se basó en el análisis de una muestra de 26 consultas públicas realizadas por cinco Direcciones Generales (DG) de la Comisión Europea entre 2016 y 2018. De acuerdo con ECA, la labor de auditoría consistió en entrevistas con el personal de la Comisión Europea y de otras instituciones y órganos de la Unión Europea, visitas a dos Estados Miembros y a la OCDE para comprender mejor el marco de la Comisión Europea en un contexto internacional y una consulta de un grupo de expertos para mejorar el análisis.

Este informe es una referencia para el tipo de auditorías de desempeño que la ASF podría desarrollar en los años siguientes, en las que se examina el logro de los objetivos de la política regulatoria. Por ejemplo, una auditoría de este tipo en el contexto mexicano podría ofrecer una visión de cómo el proceso de consulta está siendo utilizado de hecho por los reguladores; por ejemplo, como un instrumento en el proceso de elaboración de normas o como una mera formalidad impuesta por la ley. En general, estos informes podrían proporcionar información valiosa sobre el impacto de los instrumentos de calidad regulatoria en el desempeño de las regulaciones.

Recuadro 1.11. Eficacia en el proceso de consulta de la Comisión Europea

'Have your say!': Commission's public consultations engage citizens, but fall short of outreach activities
[*'¿Dí lo que piensas!': Las consultas públicas de la Comisión involucran a los ciudadanos, pero se quedan cortas en cuanto a las actividades de divulgación*]

En 2019, ECA publicó un informe centrado en la eficacia de las consultas públicas para llegar a los ciudadanos y otros actores interesados, así como en el uso de sus contribuciones. En el informe se examinaba 1) el diseño del marco de la Comisión; 2) la forma en que la Comisión Europea selecciona,

prepara y realiza las consultas públicas; y 3) la forma en que la Comisión Europea proporciona información sobre la labor de consulta y cómo la utiliza.

El informe concluyó que el marco de la Comisión Europea para la consulta pública es de alto nivel. No obstante, el ECA identificó las siguientes áreas de mejora:

- El marco de la Comisión Europea (mejorar los lineamientos de las iniciativas de la Oficina de Mejora Regulatoria mediante: la definición de indicadores específicos que se deben supervisar en las consultas públicas individuales y a nivel de la Comisión; y una evaluación sistemática para conocer si las consultas públicas logran todos sus objetivos).
- Estrategia de consulta (preparación y publicación de estrategias de consulta para lograr el objetivo de la participación pública en la elaboración de leyes de la UE con el mejor nivel posible de divulgación a los ciudadanos de la UE, explicando: cuáles de las actividades de consulta [...] se utilizarán y cómo se complementarán las actividades seleccionadas; el propósito específico de las consultas públicas, su uso previsto y los idiomas oficiales de la UE a los que se traducirán los cuestionarios y otros documentos de consulta [...]).
- Actividades de divulgación (mejorar el alcance de las consultas públicas mediante: el aumento de las actividades de divulgación y la adaptación de las estrategias de comunicación para promover una mayor participación; un mayor compromiso de las representaciones de la Comisión Europea en los Estados Miembros, con organizaciones como el Comité Económico y Social Europeo o el Comité de las Regiones y con las autoridades nacionales para difundir más información sobre las consultas públicas).
- Disposiciones sobre idiomas y cuestionarios (que permitan a todos los ciudadanos participar de manera fácil y eficaz mediante: la aclaración de los criterios para clasificar las iniciativas en la categoría de "interés público amplio" u "otros"; la garantía de que los cuestionarios y otros documentos clave de consulta [...] se traduzcan a todos los idiomas oficiales para todas las iniciativas prioritarias y las iniciativas de interés público amplio; y la garantía de que cada consulta pública se basa en un cuestionario general para el público, de conformidad con los estándares establecidos en las directrices de la Oficina de Mejora Regulatoria [...] con un conjunto de preguntas para los especialistas cuando sea necesario).
- Procesamiento y seguridad de datos (aplicando estándares estrictos de procesamiento y seguridad de datos para proteger el proceso de consulta pública contra la manipulación de los resultados, mediante: la comprobación sistemática de que las contribuciones presentadas son únicas y no han sido creadas artificialmente y la presentación de informes sobre dichas comprobaciones [...]; y la garantía de un tratamiento coherente de las respuestas a las consultas públicas [...]).
- Retroalimentación para los encuestados (proporcionar a los participantes una retroalimentación oportuna sobre el resultado de la consulta para garantizar que el proceso de consulta pública sea lo más transparente posible).

Fuente: ECA (2019^[36]) *'Have your say!': Commission's public consultations engage citizens, but fall short of outreach activities* [¿Dí lo que piensas!': Las consultas públicas de la Comisión involucran a los ciudadanos, pero se quedan cortas en cuanto a las actividades de divulgación], Tribunal de Cuentas Europeo (TCE), https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR19_14/SR_Public_participation_EN.pdf (consultado el 6 de mayo de 2020)

Auditar las regulaciones

La auditoría más representativa que se relaciona con la calidad de la regulación es probablemente el análisis de regulaciones específicas. Incluye la evaluación de las regulaciones de los sectores (financiero, energético y minero) y el escrutinio de las políticas sociales, tales como las transferencias de efectivo y

las subvenciones de servicios. En el Cuadro 1.4 se presenta una selección de los esfuerzos realizados por la ASF para auditar la calidad del marco regulatorio. Sin embargo, en muchos casos estas auditorías concluyeron o se centraron en los procesos o resultados—falta de actividades o desviaciones del marco normativo. En pocos casos, el objetivo de las auditorías fueron los efectos o resultados regulatorios. El alcance de estas auditorías es amplio y va desde la auditoría de regulaciones específicas hasta un marco sectorial completo. Las metodologías empleadas son relativamente uniformes, independientemente del tamaño del proyecto.

El uso de información cuantitativa en estas auditorías puede ser amplio, pero el análisis de indicadores relevantes para evaluar los efectos de las regulaciones es menos evidente, ya que se centran más en el logro de productos y actividades realizadas. Por ejemplo, el principal objetivo de la auditoría de resultados que la ASF llevó a cabo en (2016^[57]) fue examinar la contribución al optimizar el funcionamiento y la expansión de la infraestructura eléctrica mediante la concesión de permisos de electricidad y el establecimiento de una regulación para el mercado mayorista de electricidad. En el informe, la ASF analizó la Matriz de Indicadores de Resultados (MIR) y declaró que los indicadores eran inadecuados para evaluar la política. Además, el dictamen de la ASF concluyó que la Comisión Reguladora de Energía emitió 35 regulaciones y promovió las condiciones para ampliar el sistema eléctrico mediante el otorgamiento de permisos que permitieron la participación de nuevos competidores en el mercado mayorista de electricidad. En el análisis, la ASF incluyó hechos y estadísticas sobre esas regulaciones y los permisos solicitados, así como información sobre los procesos. No obstante, en el informe y otros análisis no se auditó la calidad y la eficacia de la política, a través de elementos como aspectos de calidad, las posibles barreras para participar en el mercado mayorista y la evolución del suministro de electricidad, entre otros.

La evaluación de los procesos y la entrega de productos y servicios es crucial en las auditorías de desempeño, pero el logro y la eficacia de los objetivos de política pública debería ser otro elemento de análisis clave. No obstante, la falta de indicadores estratégicos e información adecuados puede plantear problemas en el proceso de auditoría del desempeño. La ASF podría auditar los propósitos que motivaron el establecimiento de las regulaciones, a fin de proporcionar información sobre sus contribuciones a los objetivos de política.

Cuadro 1.4. Auditorías del desempeño sobre regulaciones o marcos regulatorios específicos

Año	Entidad	Nombre del informe de auditoría	Resultados seleccionados de la auditoría
2014	Secretaría de Economía (SE)	Regulación y Supervisión de la Actividad Minera (ASF, 2014 ^[58])	La SE no tuvo como prioridad el diagnóstico y la mejora de la regulación minera.
2015	Secretaría de la Función Pública (SFP)	Política pública de padrones de programas gubernamentales para el otorgamiento de subsidios y apoyos (ASF, 2015 ^[59]).	Inconsistencias y lagunas en el marco normativo que regula el censo de beneficiarios.
2015	Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT)	Regulación y Supervisión de la Infraestructura Ferroviaria (ASF, 2015 ^[60])	La SCT no disponía de información sobre las condiciones físicas de los ferrocarriles, y el proceso de inspección para examinar las obligaciones de los títulos de concesión sugería ineficiencias.
2016	Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP)	Regulación del Sector Financiero (ASF, 2016 ^[61]).	La SHCP cumplió con sus objetivos de dictar normas y reglamentos para las entidades que operan en el sistema financiero, asegurando la estabilidad y el adecuado funcionamiento.
2016	Comisión Reguladora de Energía (CRE)	Regulación y Permisos de Electricidad (ASF, 2016 ^[57]).	La CRE concedió permisos de electricidad para promover el sector eléctrico mediante la emisión de instrumentos de regulación, que eliminaron las barreras de entrada en el sector.
2017	Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV)	Regulación y Supervisión de la Participación de BANSEFI en el Otorgamiento de Apoyos a los Damnificados por los Sismos del 7 y 19 de Septiembre de 2017 (ASF, 2017 ^[62]).	La CNBV y el BANSEFI tuvieron problemas de oportunidad al regular y supervisar la entrega de las transferencias del Fondo Nacional de Desastres, en respuesta a los terremotos del 7 y 19 de septiembre. En particular, no existía la regulación para repartir la ayuda financiera en caso de

Fuente: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos con información de la ASF (2014^[58]), *Regulación y Supervisión de la Actividad Minera*, Auditoría Superior de la Federación (ASF), México, http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2014i/Documentos/Auditorias/2014_0244_a.pdf (consultado el 16 de abril de 2020), ASF (2015^[59]), *Política pública de padrones de programas gubernamentales para el otorgamiento de subsidios y apoyos*, Auditoría Superior de la Federación (ASF), México, http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2015i/Documentos/Auditorias/2015_1580_a.pdf (consultado el 16 de abril de 2020), ASF (2015^[60]), *Regulación y Supervisión de la Infraestructura Ferroviaria*, Auditoría Superior de la Federación (ASF), México, http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2015i/Documentos/Auditorias/2015_0387_a.pdf (consultado el 16 de abril de 2020), ASF (2016^[61]), *Regulación del Sector Financiero (Sociedades de Información Crediticia)*, Auditoría Superior de la Federación (ASF), México, http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2016i/Documentos/Auditorias/2016_0060_a.pdf (consultado el 16 de abril de 2020), ASF (2016^[57]), *Regulación y Permisos de Electricidad*, Auditoría Superior de la Federación (ASF), México, https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2016i/Documentos/Auditorias/2016_0131_a.pdf (consultado el 16 de abril de 2020) y ASF (2017^[62]), *Regulación y Supervisión de la Participación de BANSEFI en el Otorgamiento de Apoyos a los Damnificados por los Sismos del 7 y 19 de Septiembre de 2017*, Auditoría Superior de la Federación (ASF), México, http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2017b/Documentos/Auditorias/2017_1680_a.pdf (consultado el 16 de abril de 2020).

En estos reportes y en otros consultados, la ASF podría haber ampliado el enfoque para evaluar los efectos y los resultados en lugar de concentrarse únicamente en los procesos o en la adhesión al marco regulatorio. Por ejemplo, para determinar y evaluar los posibles efectos del actual marco regulatorio de la industria ferroviaria se podrían tener en cuenta la competencia, las tarifas de los servicios, la intensidad del uso del ferrocarril en el transporte, la logística y la conectividad, entre otras cosas. La evaluación también puede ser pertinente para determinar las lagunas y los vacíos regulatorios que limitan el desempeño del sector y su contribución a la economía.

Es importante reconocer que analizar un marco regulatorio integral para un sector específico es un desafío. En principio, la evaluación de la regulación, por ejemplo, en el sector de las telecomunicaciones o en el sector financiero, puede incluir varios aspectos o dimensiones. Por este motivo, vale la pena definir los objetivos de la auditoría *ex ante* y limitar el alcance de la tarea. Sin embargo, la ASF puede seguir interesada en una perspectiva global de la regulación en sectores económicos específicos, pero ésta podría llevarse a cabo a lo largo de una serie de informes de auditoría.

Como ya se ha mencionado, la implementación de la regulación es fundamental para obtener conclusiones sobre la eficacia de las políticas públicas, y la ASF puede llevar a cabo auditorías que evalúen dicha implementación, o puede centrarse en resultados que indiquen las fuentes de posibles riesgos, como la falta de instrumentos regulatorios o la desviación de los procesos y directrices estándar. Un posible primer paso en una auditoría de la regulación ferroviaria, por ejemplo, puede ser un análisis de la política de inspecciones aplicada por el organismo regulador y su contribución al cumplimiento y a la consecución de los objetivos de la política. Junto con la auditoría de cumplimiento, la ASF podría llevar a cabo una evaluación más general de esta política pública.

La experiencia de ECA y NAO en la auditoría y/o evaluación de regulaciones específicas también puede ser ilustrativa para la ASF. ECA incluye en su plan de trabajo anual la auditoría de resultados para regulaciones o marcos normativos específicos. Algunos ejemplos relevantes son:

- En 2018, ECA publicó el reporte “*Air pollution: Our health still insufficiently protected*” [*Contaminación del aire: Nuestra salud aún no está suficientemente protegida*]. En esa auditoría, ECA evaluó si 1) la Directiva sobre la calidad del aire ambiental (AAQ) estaba bien concebida para hacer frente a los efectos de la contaminación atmosférica en la salud;¹³ 2) los Estados miembros habían aplicado efectivamente la Directiva; 3) la Comisión Europea supervisaba y hacía cumplir la aplicación de la Directiva; 4) la calidad del aire se reflejaba adecuadamente en otras políticas de la UE y contaba con el apoyo adecuado de fondos de la UE; y 5) el público estaba bien informado sobre las cuestiones relativas a la calidad del aire. (Tribunal de Cuentas Europeo, 2018^[63])

- En 2019, ECA publicó un informe en el que se evaluaba una regulación específica para los mercados financieros y una economía competitiva “*EU-wide stress tests for banks: unparalleled amount of information on banks provided, but greater co-ordination and focus on risks needed*” [Pruebas de resistencia de los bancos en toda la UE: se proporciona una cantidad de información sin precedentes sobre los bancos, pero se necesita una mayor coordinación y concentración en los riesgos] (ver el Recuadro 1.12). Esta auditoría de desempeño fue iniciada por ECA, en parte porque hubo algunas críticas sobre las pruebas de estrés realizadas en el pasado por la Autoridad Bancaria Europea (EBA). La auditoría tenía por objeto evaluar si la gobernanza y la implementación de las pruebas de estrés de EBA eran suficientes para dar una respuesta clara sobre si el sistema financiero de la Unión Europea es resiliente (Tribunal de Cuentas Europeo, 2019^[64]).
- Para 2021, el ECA planificó el informe de auditoría “*Assessing the effectiveness of EU’s actions in promoting and regulating sustainable finance*” [Evaluación de la eficacia de las medidas de la UE para promover y regular las finanzas sostenibles]. (Tribunal de Cuentas Europeo, 2019^[34]).

Recuadro 1.12. Regulación de mercados y una economía competitiva

Informe especial 10/2019: *EU-wide stress tests for banks: unparalleled amount of information on banks provided, but greater co-ordination and focus on risks needed* [Pruebas de resistencia de los bancos en la UE: se proporciona una cantidad de información sin precedentes sobre los bancos, pero se necesita una mayor coordinación y concentración en los riesgos]

Las pruebas de estrés en la UE son una evaluación de los impactos que un choque común podría imponer en la posición financiera de los grandes bancos europeos. La Autoridad Bancaria Europea (EBA) tiene la tarea de iniciar y coordinar las pruebas de estrés en toda la UE, en colaboración con la Comité Europeo de Riesgo Sistémico (ESRB). Las pruebas de resistencia en la Unión Europea se han realizado desde 2011, y todas ellas se han llevado a cabo, de acuerdo con un enfoque ascendente, en el que los bancos produjeron los resultados generados por el escenario de choque basándose en la metodología aprobada por la EBA.

ECA evaluó la gobernanza y la implementación de la prueba de estrés de los bancos de la UE, y realizados dentro del mandato otorgado a la EBA. ECA determinó que la EBA no especificaba ni los riesgos, ni el nivel de gravedad que consideraba relevante para el procedimiento de la prueba de estrés al inicio del proceso. A su vez, ESRB, que elaboró el escenario de estrés, obtuvo aportaciones sustanciales del Banco Central Europeo (ECB) y de los bancos centrales y autoridades nacionales. Como resultado, la ESRB carecía de control sobre etapas importantes del proceso. En los Estados Unidos, las autoridades de supervisión se basan en un enfoque descendente, lo que les da un grado mucho mayor, de control sobre los resultados producidos por los bancos. Por el contrario, en la UE, la función de la EBA se limita a iniciar, proporcionar la metodología y coordinar ampliamente las actividades de las pruebas de estrés. La prueba de estrés de la EBA evaluó la vulnerabilidad del sistema y de los bancos a una recesión económica, más que a una crisis financiera grave del sistema. Si bien la EBA tenía el objetivo de lograr una cobertura amplia, se excluyeron de la prueba de resistencia algunos bancos de riesgo. El enfoque ascendente de la EBE dio lugar a una fiabilidad y comparabilidad limitadas de los resultados producidos por los bancos.

ECA recomendó que la EBA necesita:

- mejorar el control sobre el proceso de prueba de estrés
- complementar el actual procedimiento de abajo hacia arriba con elementos de arriba hacia abajo
- seleccionar los bancos en función del riesgo y no sólo del tamaño
- introducir escenarios alternativos de resistencia.

Además, ECA recomendó que:

- la estructura de gobierno de EBA debería garantizar que se tengan en cuenta los intereses de la UE; y que
- el valor informativo de las publicaciones debería aumentar.

Fuente: ECA (2019)^[64] *EU-wide stress tests for banks: unparalleled amount of information on banks provided, but greater coordination and focus on risks needed* [Pruebas de resistencia de los bancos en toda la UE: se proporciona una cantidad de información sin precedentes sobre los bancos, pero se necesita una mayor coordinación y concentración en los riesgos], Tribunal de Cuentas Europeo (TCE), https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR19_10/SR_EBA_STRESS_TEST_EN.pdf (consultado el 15 de junio de 2020).

La auditoría de resultados para temas relacionados con la política regulatoria es también un área importante para la NAO, que ha realizado varios informes al respecto. Una selección de informes publicados que auditan o evalúan las regulaciones se presentan a continuación:

- *Gambling regulation [Regulación juegos de azar]* (NAO, 2020^[65]) examina la medida en que la regulación protege de manera eficaz y proporcionada a las personas, de los daños relacionados con el juego y aborda los riesgos emergentes (ver Recuadro 1.13).
- *Ensuring food and safety standards [Asegurar los estándares de alimentos y seguridad]* (NAO, 2019^[66]) analiza si las disposiciones regulatorias actuales son eficaces para que los alimentos sean seguros para los consumidores. La NAO indica que su enfoque de auditoría se basa en un marco analítico con criterios de evaluación, que incluye una serie de entrevistas con los principales agentes. En particular, en el informe se examinó si: 1) la Agencia de Normas Alimentarias (FSA) y las autoridades locales identifican las zonas de riesgo mayor para los consumidores de alimentos y hacen un uso eficaz de los recursos; 2) la FSA tiene pruebas de que el sistema regulatorio es eficaz para lograr resultados e impulsar la mejora del desempeño; y 3) los acuerdos regulatorios son coherentes y sostenibles en el contexto de los nuevos desafíos.
- *Economic regulator of the water sector [Regulador económico del sector hídrico]* (NAO, 2015^[67]) se centra en los deberes del regulador del agua para proteger a los consumidores. Este informe indica también que el enfoque de la NAO es un marco analítico con criterios de evaluación de las características de la regulación económica que esperaba ver. Al igual que en el informe anterior, la metodología incluye entrevistas con los agentes relevantes.

Recuadro 1.13. Regulación del juego de azar en el Reino Unido

En febrero de 2020, la NAO publicó el informe *Gambling regulation: problem gambling and protecting vulnerable people [Regulación de los juegos de azar: el problema de los juegos de azar y la protección de las personas vulnerables]* (NAO, 2020^[65]). El informe se centra en el papel de la Comisión de Juegos de Azar (GC) del Reino Unido y considera el marco normativo de forma amplia. El objetivo era examinar si la regulación de los juegos de azar protege de manera eficaz y proporcional a las personas, de los daños relacionados con los juegos de azar y controla los posibles riesgos.

El enfoque de auditoría de la NAO se basó en la identificación de las capacidades del regulador. En particular, si la GC:

- Comprende bien los problemas que deben abordarse y ha establecido los objetivos que deben alcanzarse para asignar los recursos de manera eficaz.
- Trabaja eficazmente con otras instituciones para hacer que los juegos de azar sean más seguros.
- Tiene las facultades, la capacidad y los conocimientos técnicos necesarios para hacer frente a los riesgos y responder a los cambios sociales y tecnológicos.

La conclusión general del informe fue que los daños relacionados con el juego de azar son un problema grave que afecta a los individuos y a las personas cercanas a ellos. Esta industria, desafiante y dinámica impone altos costos en la sociedad, pero la GC es un pequeño regulador en comparación. Entre la selección de las principales conclusiones del informe se encuentran las siguientes:

- Hay alrededor de 395 000 jugadores problemáticos en Gran Bretaña, con 1.8 millones más que pueden estar sufriendo daños.
- La evidencia de las causas e impactos de los juegos de azar son limitadas y la GC no tiene una comprensión completa de los efectos de su trabajo en la protección del consumidor.

- La GC tiene claro su objetivo de hacer que los juegos de azar sean más seguros, pero no tiene claro cómo perseguir ese objetivo.
- Existen lagunas en los datos y la inteligencia que utiliza la GC para identificar los problemas relacionados con los juegos de azar.
- La GC ha incrementado las acciones de cumplimiento de la ley contra los operadores que infringen las normas.
- La GC no tiene mucha experiencia en incentivar a los operadores para hacer el juego más seguro.
- La regulación de los juegos de azar no tiene poderes para cambiar las tarifas y complica invertir en habilidades para abordar desafíos. Por lo tanto, la respuesta de GC a los cambios en los juegos de azar es restringida.
- Los cambios en la regulación son limitados y se realizan mediante reformas legislativas, lo que lleva varios años.

Entre las recomendaciones que debe atender la GC se encuentran:

- Mejorar las capacidades analíticas para identificar mejor los daños y hacer un mayor uso de inteligencia.
- Elaborar una estrategia más eficaz para influir en los operadores, en la protección de los consumidores.
- Desarrollar una comprensión más profunda de las causas y efectos de los juegos de azar.
- Revisar el modelo de tarifas de las licencias.

Fuente: NAO (2020^[65]), *Gambling regulation: problem gambling and protecting vulnerable people* [Regulación de los juegos de azar: el problema de los juegos de azar y la protección de las personas vulnerables], National Audit Office (NAO), <https://www.nao.org.uk/wp-content/uploads/2020/02/Gambling-regulation-problem-gambling-and-protecting-vulnerable-people.pdf> (consultado el 17 de abril de 2020).

Propuestas de acción

La ASF podría incorporar un enfoque integrado sobre calidad regulatoria como parte de su plan de auditoría de desempeño.

La ASF ya tiene experiencia en auditar el desempeño de varios elementos o etapas de la política de mejora regulatoria en México. Sin embargo, estos esfuerzos están dispersos en una serie de documentos y no parecen seguir una estrategia específica o una serie de informes. De acuerdo con los funcionarios públicos de la ASF, la selección de políticas públicas y sectores sujetos a la auditoría de desempeño sigue una metodología sólida que considera el seguimiento de las auditorías pasadas, los presupuestos, la pertinencia de la política, el interés social y la atención de los medios de comunicación.

Además de la metodología ya aplicada por la ASF, podría elaborar una estrategia integrada de auditorías del desempeño desde la perspectiva de la calidad regulatoria, en la que se podría considerar el ciclo completo de la política regulatoria, los instrumentos, objetivos, instituciones y marcos regulatorios específicos. Esto implica la evaluación de cada etapa del ciclo regulatorio y de las instituciones involucradas, analizando las políticas específicas relevantes, la evaluación en la adopción y promoción de herramientas de política regulatoria por parte de la CONAMER, así como la evaluación de los objetivos y logros de la política regulatoria, entre otros.

La sección de auditoría de desempeño correspondiente al plan de auditoría de la política regulatoria no necesariamente empieza desde cero. La ASF podría analizar qué auditorías de desempeño podrían considerarse dentro del ámbito de una política regulatoria e integrar elementos adicionales. En principio, son importantes las auditorías que se centran en los instrumentos de política regulatoria, el órgano de supervisión y los objetivos.

Una evaluación sistemática de la aplicación de la política regulatoria en México podría formar parte del plan de auditoría del desempeño de la ASF.

México es uno de los países miembro de la OCDE con mejor desempeño en la adopción de políticas regulatorias. Sin embargo, los indicadores de PMR, que evalúan la calidad de las regulaciones en México, contrastan con los resultados en la adopción de las mejores prácticas incorporadas en el marco regulatorio. Como ya se ha mencionado, el desempeño de la adopción de prácticas se basa en el diseño formal de la política, pero no evalúa las prácticas de implementación. La ASF podría analizar esta brecha para identificar las áreas de oportunidad de implementación en la política regulatoria en México.

Por consiguiente, para facilitar la mejora de los resultados, se necesita una auditoría de resultados de la política regulatoria *per se*, en la que se evalúen el sistema, las herramientas (por ejemplo, la AIR, la evaluación *ex ante* y *ex post*) y las estrategias (por ejemplo, la "justicia cotidiana", los planes de mejora regulatoria) aplicados por los órganos de supervisión, así como los logros de la política regulatoria. Estas evaluaciones podrían formar parte de la selección de auditorías sobre elementos de calidad regulatoria.

Las auditorías de desempeño de las regulaciones y marcos regulatorios específicos deberían basarse en los impactos y resultados, y no sólo en los productos y las actividades realizadas.

La evaluación del impacto de las regulaciones de sectores o áreas de política pública específicas es fundamental para mejorar las políticas públicas. Sin embargo, en esas evaluaciones se debería dar prioridad a los resultados y los impactos, en lugar de los procesos y la adherencia a los reglamentos, ya que éstos forman parte de una evaluación de la implementación. Esto no significa que no sea

importante una evaluación de la implementación; por el contrario, sólo mediante una aplicación adecuada de la política se pueden atribuir los efectos observados a la propuesta regulatoria. Una auditoría de la ejecución de cualquier política pública debe basarse en los impactos y resultados, pero identificando qué elementos de la implementación pueden mejorar o bloquear los objetivos de la política y los resultados observados. El ciclo de la política regulatoria hace explícitas las funciones de vigilancia y evaluación, en las que la vigilancia se refiere a las actividades intermedias y la evaluación se centra en los resultados finales.

La experiencia de la ASF en la evaluación de marcos regulatorios específicos es amplia, pero se ha centrado más en la realización y el reconocimiento de actividades. En pocos ejemplos, del conjunto de informes de auditoría revisados, los indicadores de desempeño fueron los elementos rectores de las evaluaciones.

La ASF podría mejorar la evaluación de las metas y objetivos asociados a los objetivos de política regulatoria a nivel nacional o institucional.

La ASF ha publicado informes con referencias a los objetivos de política regulatoria (por ejemplo, la reducción de cargas administrativas generados por los esfuerzos de simplificación). La mayoría de las conclusiones formaban parte de un alcance más amplio de la auditoría. Sin embargo, la experiencia internacional sugiere que los objetivos relativos a las medidas de simplificación, la eficacia de los Análisis de Impacto Regulatorio y las evaluaciones *ex post* podrían constituir el núcleo de los ejercicios de evaluación del desempeño a nivel nacional, pero también de estrategias, políticas o entidades específicas.

La ASF podría producir documentos para apoyar la difusión de metodologías, mejores prácticas y enfoques de política regulatoria, así como capacitación de funcionarios públicos.

Las EFS proporcionan informes de política, manuales y directrices con regularidad para aumentar el acervo bibliográfico, incluidas las metodologías y los enfoques de evaluación de las intervenciones públicas. Un conjunto de informes elaborados por las EFS apoyan la capacitación de los funcionarios públicos y tienen por objeto crear capacidades técnicas para aplicar las políticas públicas, incluida la política regulatoria. La NAO, por ejemplo, publica un conjunto de documentos centrados en cuestiones y herramientas de política regulatoria.

La ASF podría aprovechar los ejemplos internacionales de auditoría del desempeño de los elementos de política regulatoria y las metodologías para diseñar su propia estrategia.

La ASF se ha fijado el objetivo de desarrollar una nueva rama de la auditoría del desempeño basada en la política regulatoria. La ASF ya tiene experiencia auditando elementos de política regulatoria, pero estos esfuerzos no necesariamente se ajustan a un enfoque integral o a objetivos específicos de una política regulatoria. Esto puede verse en los objetivos de los informes identificados y analizados anteriormente. La ASF podría aprovechar las experiencias internacionales para desarrollar auditorías centradas en herramientas, objetivos, elementos, enfoques y metodologías para apoyar sus propias fortalezas en esta nueva tarea. Los ejemplos de Australia, el Reino Unido y la Comunidad Europea pueden servir de referencia para la ASF.

Notas

¹ Las Entidades de Fiscalización Superior producen documentos e informes más allá del cumplimiento de su trabajo auditor, y este es el caso para la política regulatoria. Estos incluyen informes de auditoría del desempeño y evaluaciones, entre otras. El objetivo de la auditoría del desempeño es contribuir con la mejora de la economía, la eficiencia y la eficacia en el sector público al examinar, analizar e informar sobre el desempeño de los entes públicos (INTOSAI, n.d.^[127]). La evaluación del desempeño (o análisis del desempeño) por otra parte, ayuda en la evaluación de eficacia, y pueden abarcar aspectos tanto políticos como administrativos (ANAO, 2006^[130]). La principal diferencia entre ambos es que las auditorías del desempeño no evalúan la justificación de la política. En cualquier caso, ambos ejercicios complementan el trabajo del manejo de programas. El enfoque de este capítulo es la auditoría del desempeño, pero presentará diferentes tipos de documentos utilizados por Entidades de Fiscalización Superior respecto a la política regulatoria.

² A través del análisis de costo-beneficio, costo-efectividad y análisis multi-criterios, ver (OCDE, 2020^[5]).

³ Al momento de escribir este informe, Colombia y Lituania ya se han convertido en países miembros, y se ha invitado a Costa Rica.

⁴ El enfoque al evaluar a los reguladores se describirá en el Capítulo: Evaluar el desempeño de los reguladores y su gobernanza en México.

⁵ Para conocer una definición formal y estándares internacionales para llevar a cabo auditorías de desempeño, ver (ISSAI, n.d.^[126]).

⁶ La auditoría de desempeño en ECA incluye el examen de programas, operaciones, gestión de sistemas y procedimientos de organismos e instituciones que manejan fondos de la Unión Europea (UE) en un rango más amplio de temas. Para ECA, *una auditoría del desempeño es un examen independiente, objetivo y confiable de si las acciones, sistemas, operaciones, programas, actividades u organizaciones están operando de acuerdo con los principios de economía, eficiencia y eficacia, y si hay oportunidad de mejora*. Puede revisarse la metodología en (Tribunal de Cuentas Europeo, 2017^[131]).

⁷ El MCE busca identificar y cuantificar los costos de oportunidad y las cargas administrativas creadas por regulaciones, y los trámites que enfrentan ciudadanos y empresas.

⁸ El informe de la auditoría está disponibles en <http://informepdf.asf.gob.mx/Informe.aspx>.

⁹ El Tratado de la Unión Europea indica que el Parlamento Europeo debe, en conjunto con el Consejo de la Unión Europea, ejercer la función legislativa (Unión Europea, 2012^[129]). Adicionalmente, el *Acuerdo Interinstitucional entre el Parlamento Europeo, el Consejo de la Unión Europea y la Comisión Europea de Mejor Legislación* reconoce que hay tres instituciones comprometidas con la cooperación a través del ciclo legislativo, y recuerda su papel colegislativo integrado en los tratados (Unión Europea, 2016^[128]). Por lo tanto, las tres instituciones actúan como colegisladores en la Unión Europea.

¹⁰ El programa de adecuación regulatoria y desempeño de la Comisión Europea (REFIT) busca asegurar que las leyes de la UE cumplan sus objetivos en un costo mínimo para el beneficio de ciudadanos y empresas.

¹¹ Implementa Programas de Mejora Regulatoria (PMR) cada dos años, los cuales son planes que buscan mejorar las regulaciones actuales, y simplificar trámites y servicios entre entidades de la administración pública.

¹² Las cláusulas de revisión apoyan la elaboración de evaluaciones *ex post*.

¹³ Directiva de Calidad de Aire en el Ambiente (Directiva 2008/50/EC del Parlamento Europeo y del Consejo del 21 de mayo de 2008 sobre calidad de aire y aire más puro para Europa (OJ L 152, 11.6.2008, p. 1).

2 Evaluar el desempeño de los reguladores y su gobernanza en México

En el presente capítulo se aborda la relevancia y los principales enfoques para evaluar el desempeño de los reguladores. En primer lugar, se explican las razones subyacentes para evaluar los reguladores económicos y sociales. Posteriormente, el capítulo describe el enfoque del ASF para evaluar el diseño institucional de los reguladores y su desempeño y la experiencia internacional de las EFS.

Los datos estadísticos para Israel son suministrados por y bajo la responsabilidad de las autoridades israelíes competentes. El uso de estos datos por la OCDE es sin perjuicio del estatuto de los Altos del Golán, Jerusalén Este y los asentamientos israelíes en Cisjordania bajo los términos del derecho internacional.

Los reguladores son entidades autorizadas por ley a usar sus facultades legales para lograr objetivos, imponiendo obligaciones mediante funciones tales como el otorgamiento de licencias, permisos, acreditaciones, aprobaciones, inspecciones y la aplicación de la ley. A menudo utilizan otras herramientas complementarias, como campañas de información para lograr objetivos de política, pero es el ejercicio del control mediante facultades legales, lo que hace que la integridad de sus procesos de toma de decisiones, y por ende su gobernanza, sea muy importante. El principal argumento a favor de esa intervención es la condición de monopolio natural en algunas industrias o la presencia de externalidades que hace que los mercados no generen los mejores resultados. Aunque el argumento básico está en la esfera económica, los efectos de la condición de monopolio natural y la presencia de externalidades pueden ser más amplios y afectar al medio ambiente, la salud y la seguridad, entre otros. (Viscusi, Harrington and Vernon, 2005^[68])

Los reguladores pueden adoptar diversos formatos institucionales. Un regulador puede ser una unidad dentro de un ministerio o una entidad separada con su propio fundamento jurídico, órgano rector, personal y dirección ejecutiva. En algunos casos, una unidad o función regulatoria estará ubicada dentro de una dependencia grande e independiente de prestación de servicios. Las funciones regulatorias también pueden ser desempeñadas a nivel nacional o municipal o por un órgano de autoridad regional. En algunos casos, un organismo regulador puede ser independiente de los ejecutivos nacionales y de otras instituciones nacionales y estar sujeto a entidades normativas internacionales u órganos supranacionales, como los organismos reguladores independientes de la Unión Europea.

La manera en que se estableció el organismo regulador, su diseño, estructura, toma de decisiones y estructuras de rendición de cuentas son factores importantes para determinar la eficacia de su labor en la consecución de los objetivos que se pretende alcanzar. La forma en que interactúe y se comunique con sus principales interesados será decisiva para los niveles de confianza y, a su vez, repercutirá en la forma en que se comporte al regular su responsabilidad. Las disposiciones de gobernanza institucional de los organismos reguladores son fundamentales para ayudar u obstaculizar los resultados sociales, ambientales y económicos para los que se estableció.

Por consiguiente, una auditoría del desempeño institucional de los organismos reguladores es importante ya que éstos examinan y promueven el logro de los objetivos de política y la mejor utilización de los recursos financieros y humanos. Además, la auditoría del desempeño de los organismos reguladores puede ayudar a determinar si los arreglos institucionales favorecen el logro eficaz y eficiente de los objetivos de política, que pueden verse obstaculizados por factores internos y externos.

Regular el poder del mercado

Un conjunto de reguladores se han establecido para regular las industrias que pueden concentrar el poder de mercado en pocos participantes. Estos organismos gubernamentales incorporan en su objetivo un aumento del bienestar económico dada la naturaleza específica de esas industrias, que en algunos segmentos pueden caracterizarse por condiciones de monopolio natural. Ejemplos de la condición de monopolio natural son la transmisión de electricidad, el uso del espectro radioeléctrico en las telecomunicaciones, la distribución de petróleo y agua, la telefonía fija, carreteras y las líneas de ferrocarriles y los aeropuertos.¹ Sin embargo, es importante señalar que la condición de monopolio es una situación dinámica que ha cambiado con el tiempo, ya que los avances tecnológicos, administrativos o económicos permiten la participación de más de una empresa en las actividades económicas; por ejemplo, en el pasado, todos los segmentos de la industria eléctrica se consideraban un monopolio.

Estos organismos gubernamentales se denominan "reguladores económicos" y pueden tener facultades legales para definir las condiciones del mercado a fin de frenar el poder de mercado de las empresas en la industria. La teoría económica indica que cuanto mayor es el poder de mercado de una empresa, los consumidores se ven perjudicados, porque los precios son más altos —y la calidad de los productos tiende a ser inferior— en comparación cuando hay competencia. Por lo tanto, los reguladores económicos tienen

por objeto impedir que las empresas ejerzan su poder monopólico, ya sean privadas o públicas. Esto puede hacerse mediante el establecimiento de precios, cantidades y márgenes de rentabilidad (regulación de los topes de precios o de la tasa de rendimiento), la regulación a la entrada (al proporcionar el acceso), control de calidad, publicidad, inversiones, entre otros (Viscusi, Harrington and Vernon, 2005^[68]).

El reto, sin embargo, consiste en reconocer si la regulación es esencial o la mejor alternativa. A este respecto, los enfoques normativos y positivos de la regulación han sido objeto de debate durante algunos años² y la principal crítica se basa en el hecho de que varias industrias han sido reguladas durante años sin un claro aumento de la eficiencia, ni repercusiones en el bienestar social: taxis, transporte marítimo, entre otros. Otra fuente de críticas es que las industrias presionan para que se regule con el objetivo de crear barreras de entrada (Viscusi, Harrington and Vernon, 2005^[68]), (Posner, 1974^[69]). Desde la perspectiva de la auditoría, la identificación de las áreas de oportunidad en la implementación de las herramientas utilizadas por los reguladores para alcanzar los objetivos de política puede ser importante para mejorar el desempeño institucional, ya que una auditoría de desempeño podría examinar tanto la capacidad, como la eficacia del regulador para lograr un aumento en el bienestar social mediante la reducción del riesgo de poder del mercado y el aumento de la calidad de los productos y servicios, y si las disposiciones de gobernanza de estos reguladores son propicias para alcanzar estos resultados de manera eficiente.

Regular las externalidades

Las externalidades se refieren a situaciones en las que los consumidores, las empresas o la sociedad en su conjunto se ven afectados debido a actividades económicas o sociales de otras personas, empresas, gobiernos o países. Los ejemplos más destacados se refieren a las externalidades negativas, como la contaminación causada por las industrias o el uso intensivo de automóviles, que perjudican el medio ambiente y la salud de los seres humanos y los animales. Las externalidades pueden generar fallas de mercado y resultados no deseados que los gobiernos tratan de minimizar para limitar el riesgo de daños a los ciudadanos.³

Los gobiernos también han establecido reguladores para hacer frente a las fallas de mercado. Por ejemplo, hay organismos reguladores que se ocupan de la aprobación y la supervisión de los alimentos y los productos de consumo destinados a los seres humanos, incluidos los medicamentos y los productos químicos como los plaguicidas; otros se ocupan de la seguridad y la higiene en el lugar de trabajo; y algunos se ocupan de los riesgos potenciales o reales para el medio ambiente. El hilo conductor entre ellos es que todos emiten y tratan de hacer cumplir la regulación para gestionar los riesgos que implican las actividades en sectores específicos, por ejemplo, las regulaciones de seguridad en la manipulación de maquinaria pesada en el trabajo, o la aprobación de un nuevo medicamento. Estos reguladores se denominan a veces reguladores "sociales" o "de riesgo" (OCDE, 2010^[70]). Como ya se ha mencionado, pueden formar parte de un ministerio o estar a la altura de un ministerio en un órgano independiente, en el que el grado de independencia varía en función de los arreglos de gobernanza.

La auditoría del desempeño de los reguladores sociales o de riesgos podría tener por objeto determinar en qué medida esos reguladores cumplen sus objetivos de política subyacentes, es decir, la reducción y la gestión de los riesgos, y si sus disposiciones de gobernanza interna les permiten perseguir esos objetivos con eficacia y eficiencia.

En lo que respecta a la capacidad para alcanzar los objetivos de las políticas públicas, permanentemente se desarrolla literatura académica sobre el diseño institucional y los arreglos para apoyar a los reguladores. Las pruebas empíricas y de investigación se han centrado en las relaciones formales entre los reguladores y los supervisores, y sus posibles efectos negativos: captura regulatoria, cuestiones de coordinación y *free riding*. Estas cuestiones y su relevancia para una Entidad de Fiscalización Superior

que se plantee realizar una auditoría del rendimiento de los reguladores, se desarrollan en la siguiente sección.

Enfoque de la OCDE para evaluar el diseño institucional y el desempeño de los reguladores

Los reguladores económicos y sociales protegen la neutralidad del mercado, fomentan la competencia y ayudan a garantizar el acceso a la calidad y la seguridad de los servicios públicos. Constituyen la interfaz entre los regímenes regulatorios y los ciudadanos y las empresas. Para cumplir sus funciones, los reguladores deben adoptar y aplicar decisiones imparciales, objetivas y basadas en evidencia que proporcionen previsibilidad al régimen regulatorio, inspiren confianza en las instituciones públicas y fomenten la inversión. Por consiguiente, se necesitan estructuras de gobernanza sólidas para apoyar a los organismos reguladores y las autoridades de inspección en el desempeño eficaz de sus funciones. Por esta razón, el documento *OECD Best Practice for Regulatory Policy: The Governance of Regulators* [Mejores Prácticas para la Política Regulatoria: La gobernanza de los organismos reguladores] elaborada por la OCDE tiene por objeto detallar los principios fundamentales para el establecimiento y el funcionamiento de los órganos reguladores y, por consiguiente, indica el fundamento de su evaluación institucional y del desempeño (OCDE, 2020^[5]). Estos principios también pueden ser relevantes para la auditoría del desempeño. Los siete principios de gobernanza de los organismos reguladores se basan en la Recomendación del Consejo de la OCDE sobre Política y Gobernanza Regulatoria de 2012 (OCDE, 2012^[11]).

La adopción de estos principios se considera una buena práctica entre los organismos reguladores de los países de la OCDE. De hecho, en la literatura académica se han destacado las razones subyacentes que respaldan la adopción de principios como la transparencia, la rendición de cuentas o la evaluación del desempeño. Entre esas razones figuran fenómenos como la captura regulatoria, el *free riding*, la supervisión y la coordinación. En el Anexo 2.A1.Revisión de literatura académica sobre las causas subyacentes para evaluar y auditar el desempeño de los reguladores se presenta un breve resumen de la literatura académica en esta área.

Claridad del rol

La idea subyacente de este principio es que sólo mediante objetivos claros un regulador puede lograr los resultados y metas esperados. Por lo tanto, un regulador eficaz debe tener un mandato claro inscrito en un marco regulatorio amplio que deberá estar suficientemente desarrollado para lograr los objetivos institucionales.

Los objetivos asignados a los reguladores no deben estar en conflicto o en competencia, ya que esta situación puede afectar el desempeño institucional. Si una institución se encarga de varios objetivos, puede ser difícil alcanzarlos. Por lo tanto, sólo cuando los beneficios son claros y ganancias de eficiencia superen los costos potenciales, se deberían asignar objetivos diferentes a los reguladores. Sin embargo, en la práctica, los objetivos de los reguladores pueden competir de alguna manera y se necesita un marco regulatorio completo y lineamientos para comprender el posible sacrificio. La finalidad y los objetivos asignados a los reguladores deben conformar el diseño organizacional, ya que éstos necesitan funciones, metas, presupuesto y personal específicos. El mandato y el marco regulatorio deben indicar también los mecanismos de coordinación mediante los cuales los reguladores cooperan con otras instituciones, como el Congreso, los ministerios u organismos autónomos, en temas de responsabilidad compartida. A este respecto, la clara separación de funciones y la coordinación entre los reguladores y los ministerios se convierte en un aspecto relevante.

La función de los organismos reguladores que apoyan los objetivos de política ministerial varía de un país a otro. Sin embargo, una práctica común es el establecimiento oficial de la independencia de los reguladores, lo que limitaría la responsabilidad de apoyar a los ministerios en cuestiones de política pública, como la promoción y la regulación de un sector económico. No obstante, también es deseable la participación de los organismos reguladores en las diferentes etapas de la formulación de políticas porque puede reducir la incertidumbre y las expectativas engañosas de las partes interesadas

Este principio puede dar lugar a auditorías de desempeño que evalúen si las estructuras organizacionales están alineadas con los mandatos de los reguladores y si facilitan la gestión en la consecución de los objetivos. Además, la ASF podría auditar si los reguladores persiguen sus objetivos con imparcialidad y sin prejuicios al evaluar los objetivos de regulación y promoción.

En el Recuadro 2.1 se explica la separación de funciones entre el Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT) y la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT) de México. Este arreglo institucional, que divide las actividades de regulación y promoción en dos instituciones, hace más eficiente la implementación de ambas tareas, ya que ahora no compiten por los recursos financieros, el personal y las prioridades.

Recuadro 2.1. El principio de claridad del rol: un ejemplo de país

Instituto Federal de Telecomunicaciones de México

En México, la reforma constitucional de telecomunicaciones de 2013 estableció al IFT como un organismo regulador y antimonopolio del sector. Esta reforma también otorgó autonomía al regulador, así como capacidad jurídica y de gestión de sus propios activos. Además, la Ley de Telecomunicaciones y Radiodifusión (LTR) establece las facultades tanto del IFT y de la SCT. El mandato del IFT indica que:

- Debe regular, promover y supervisar el uso y la explotación del espectro radioeléctrico, recursos orbitales, redes públicas de telecomunicaciones y concesiones de radiodifusión y telecomunicaciones.
- Debe regular el acceso a la infraestructura y otros insumos esenciales.
- Debe proporcionar directrices técnicas para el acceso a la infraestructura y el equipo.
- Es la autoridad en materia de competencia para el mercado de las telecomunicaciones.

El mandato de la SCT está orientado al desarrollo del sector con actividades para asegurar la cobertura universal, la colaboración en acuerdos internacionales y el desarrollo de la infraestructura, entre otras.

Anteriormente, había una Comisión que dependía directamente de la SCT. Como tal, la SCT aprobaba y negociaba el presupuesto del organismo regulador con la Secretaría de Hacienda. Así pues, existía el riesgo de que la SCT influyera en la actuación del organismo regulador y en la implementación de la política de telecomunicaciones.

Fuente: Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y Ley de Telecomunicaciones y Radiodifusión de México.

Evitar influencias indebidas y mantener la confianza

Este principio indica que los reguladores deben generar confianza a las instituciones públicas, los supervisores, las entidades reguladas, el público y otras partes interesadas. La confianza institucional puede lograrse mediante la objetividad en la búsqueda de objetivos, la transparencia, la rendición de cuentas y al evitar influencias indebidas que puedan dar lugar a la captura regulatoria.

Como ya se ha mencionado, la influencia indebida puede provenir de cualquier institución pública (ministerios, el Congreso, el poder ejecutivo, los organismos autónomos o el poder judicial), las entidades reguladas y el público. No obstante, el regulador interactúa con estos actores para desplegar el proceso regulatorio, coordinar las responsabilidades compartidas, consultar sobre los proyectos de regulación y recibir información sobre la estrategia y los instrumentos elaborados. Por consiguiente, los objetivos institucionales deben guiar la comunicación entre los reguladores y las partes interesadas.

Entre las prácticas que contribuyen a reducir el riesgo de captura regulatoria y a crear confianza se encuentran las siguientes:

- La restricción *revolving doors* [puertas giratorias] para los funcionarios que trabajan en las empresas reguladas después de determinados períodos de tiempo ("períodos de reflexión", Recuadro 2.2).
- Comunicación transparente entre los reguladores y las partes interesadas.
- Un programa definido y planificado, así como canales oficiales de comunicación.
- Independencia formal y jurídica.
- Implementación de análisis de impacto regulatorio (AIR) y consultas para la producción regulatoria.
- Proceso de selección y términos de los miembros del consejo.

Como se mencionó en secciones anteriores, la ASF podría diseñar auditorías de desempeño que evalúen si esas prácticas tienen un impacto en los resultados. Por ejemplo, si las restricciones de *revolving doors* tienen efectos en los objetivos, en la retención del capital humano dentro de las instituciones o en la reducción de los riesgos de corrupción. Asimismo, un informe que audite la eficiencia y la eficacia de la participación de los interesados⁴ en la captura regulatoria podría ser de interés para la ASF: éste iría más allá del enfoque de cumplimiento para analizar si la aplicación de medidas de transparencia al comunicarse con las entidades reguladas puede generar impactos en la reducción de los riesgos.

Recuadro 2.2. Restricciones de empleo, posteriores al trabajo en el sector público en determinados países miembro de la OCDE

En respuesta a la creciente movilidad entre los sectores público y privado ("*revolving doors*"), los países miembros de la OCDE han establecido normas y procedimientos específicos para gestionar el conflicto de intereses, en las etapas previas y posteriores al desempeño de un empleo público. Las normas y procedimientos están estimulando a los funcionarios e instituciones públicas a identificar y gestionar adecuadamente las posibles situaciones de conflicto de intereses, al cambiar de puesto e incluyen prohibiciones después de dejar el cargo y períodos descongelamiento. En muchos casos, los países introducen flexibilidad en el sistema de empleo público, en sus etapas previa y posterior, imponiendo diferentes restricciones a las entidades y cargos del sector público, según el grado de riesgo de posibles conflictos de intereses.

En general, los altos funcionarios políticos o de cargos públicos disfrutan de oportunidades de empleo posterior a sus encargos en la administración pública comparativamente atractivas debido al poder que ejercen, la información y la experiencia que poseen y los fondos públicos que asignan. Además, su mayor exposición pública los hace más vulnerables al escrutinio público y de los medios de comunicación, en caso de que abusen de sus restricciones de empleo previas o posteriores a dicho empleo público. Por ejemplo, en Alemania, la Ley de la Administración Pública estipula períodos de congelamiento específicos para los funcionarios públicos después de que hayan dejado la administración pública o hayan alcanzado la edad de jubilación. En el caso de los miembros del Gobierno y los Secretarios de Estado Parlamentarios, el Gobierno Federal puede prohibir, total o parcialmente, la aceptación de un empleo (remunerado o no) durante los primeros 18 meses después de dejar el cargo, si existe la preocupación de que el nuevo puesto interfiera con los intereses públicos. La decisión de prohibición se adopta a la luz de una recomendación de un órgano consultivo integrado por tres miembros.

Existe una variación sustancial entre y dentro de los países que utilizan períodos de descongelamiento, de acuerdo con el empleo, en lo que respecta a los límites de tiempo adoptados. Por ejemplo:

- En Australia, el artículo 7 del Código de Conducta del Cabildeo establece un período de congelamiento de 18 meses para los ministros y secretarios parlamentarios, y de 12 meses para el personal ministerial. Durante esos períodos, al primero se le prohíbe participar en actividades de cabildeo relacionadas con cualquier asunto en el que haya trabajado en los últimos 18 meses de empleo, y al segundo en los últimos 12 meses.
- En Canadá, la Ley de Cabildeo prohíbe a los "titulares previos de cargos públicos designados" llevar a cabo la mayoría de las actividades de cabildeo durante un período de cinco años.
- En Italia, hay disposiciones jurídicas nacionales específicas (d.lgs.165/2001, art.53, c.16-ter, modificado por la Ley Anticorrupción N° 190/2012) que impiden que los funcionarios públicos que hayan ocupado cargos directivos y de negociación en los tres años anteriores desempeñen funciones conexas en una entidad del sector privado.
- En el Reino Unido, el Código Ministerial no permite a los ministros realizar cabildeo ante el gobierno durante dos años después de dejar el cargo. Además, los ministros y altos funcionarios de la Corona del Reino Unido deben pedir permiso al Comité Asesor de Nombramientos Comerciales antes de asumir cualquier nuevo nombramiento remunerado o no remunerado dentro de los dos años siguientes a la finalización del cargo ministerial o del servicio de la Corona.
- En Estados Unidos, se prohíbe a los funcionarios de adquisiciones públicas que acepten la contraprestación de un contratista durante el año siguiente a su empleo en el gobierno, si han

desempeñado determinadas funciones de toma de decisión con respecto a un contrato adjudicado a ese contratista. También están obligados a revelar cualquier contacto relativo al empleo no federal de un licitante en una adquisición activa, y a rechazar esas ofertas de empleo o descalificarse a sí mismos para seguir participando en la adquisición.

Al considerar la duración de los períodos descongelamiento, los factores básicos que deben tenerse en cuenta son si la duración de los períodos es justa, proporcionada y razonable teniendo en cuenta la gravedad del posible delito. También es necesario adaptar la duración de las restricciones en función del tipo de área problemática y el nivel de antigüedad. Por ejemplo, la prohibición del cabildeo puede ser adecuada durante un período de tiempo determinado, pero las restricciones del uso de información privilegiada deben ser de por vida, o hasta que la información confidencial se haga pública.

Fuente: OCDE (próxima publicación), *Integrity Review of the State of México (Revisión de Integridad del Estado de México)*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, París.

La independencia promueve la objetividad y la imparcialidad. Los estatutos legales otorgan independencia, pero también puede surgir de la capacidad institucional del país o de la implementación de buenas prácticas. Ambos esquemas implican ventajas y desafíos. La elección entre ambas opciones depende de varias condiciones, por ejemplo, la necesidad de demostrar la independencia, el dinamismo de la política pública a nivel nacional y la fortaleza institucional del país, entre las más relevantes.

Los organismos reguladores independientes pueden ser de carácter ministerial o autónomo. Factores como el órgano rector del regulador, el plan de recaudación de fondos, las obligaciones de rendición de cuentas y la evaluación de los resultados también contribuyen a limitar el riesgo de captura regulatoria, ya que pueden facilitar la independencia (ver los ejemplos de países en el Recuadro 2.1). La OCDE ha elaborado informes con un especial enfoque en la independencia, como el titulado *Being an Independent Regulator* [Ser un regulador independiente], que pone de relieve el funcionamiento de la independencia en la práctica (OCDE, 2016^[71]) y *Creating a Culture of Independence. Practical Guidance against Undue Influence* [Creando una cultura de independencia. Guía práctica contra la influencia indebida], que hace hincapié en la manera de fomentar la transparencia y la rendición de cuentas, la independencia financiera y el liderazgo (OCDE, 2017^[72]). Ver el Recuadro 2.3 para conocer algunos enfoques de los países de la OCDE en relación con este principio. Una posible auditoría de la ASF puede analizar y comparar el desempeño institucional según los diferentes grados de independencia técnica o de recaudación de fondos en México (autónoma, descentralizada, desconcentrada y ministerial). Estos informes podrían contribuir a la dimensión económica de las auditorías del desempeño, evaluando al mismo tiempo la reducción de los riesgos de corrupción.

En México, la independencia legal ha sido una solución para fomentar la confianza. En 2013, el IFT y la Comisión Federal de Competencia Económica (COFCE) fueron establecidos como organismos autónomos para aumentar la eficacia en el logro de los objetivos de política pública y evitar influencias indebidas. Estas organizaciones sustituyeron a los antiguos organismos públicos que dependían directamente de la SCT y de la Secretaría de Economía, respectivamente.

Recuadro 2.3. Evitar influencias indebidas y mantener la confianza: Ejemplos de países

Expectativas del Gobierno y respuestas de los organismos reguladores en Australia

En la Declaración de Expectativas del Gobierno de Australia (SEAG) se esbozan la función y las responsabilidades de la Comisión para la Competencia y el Consumidor de Australia (ACCC), así como su relación con el gobierno, y las cuestiones relativas a la transparencia, la rendición de cuentas y las operaciones. La declaración forma parte de las prácticas de buen gobierno corporativo de los

organismos y de reducción de las cargas regulatorias para las empresas y la comunidad. La SEAG indica que la ACCC debe actuar de manera independiente y objetiva en el desempeño de sus funciones y el ejercicio de sus facultades. La ACCC, a su vez, proporciona una Declaración de Intención (Sol) en la que se describe cómo se propone cumplir estas expectativas.

El Organismo Regulador de Energía de Australia tiene un documento similar para el Consejo de Energía de los Gobiernos Australianos en el que se esbozan las expectativas sobre el cumplimiento y se implementa un programa de trabajo que apoya los objetivos establecidos en la legislación energética nacional. La Sol establece el programa de trabajo para la regulación de las redes y los mercados de energía, y los puntos de referencia para medir el desempeño. También establece la forma en que el organismo regulador se propone lograr los principios de rendición de cuentas, transparencia, regulación eficiente y participación eficaz con los interesados y otros mercados energéticos.

Diálogo regular con los operadores y los consumidores en Italia

La Autoridad para Energía Eléctrica, Gas y Sistema Hídrico (*Autorità per l'Energia Elettrica il Gas e il Sistema Idrico*, AEEGSI) cuenta con un observatorio permanente para la regulación de energía, agua y calefacción para facilitar el diálogo con los representantes de las asociaciones nacionales e informar de sus actividades. Las funciones del observatorio son

- Aumentar la participación de los interesados en los procesos de toma de decisiones.
- Facilitar la adquisición de datos e información que contribuyan a la preparación del AIR y a la evaluación *ex post* de las políticas.
- Promover la preparación de documentos de consulta.
- Recibir sugerencias para evaluar el resultado de los compromisos después de su implementación por parte de las entidades reguladas.

Fuente: OCDE (2016^[71]), *Being an Independent Regulator (Ser un regulador independiente)*, The Governance of Regulators, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264255401-en>.

Toma de decisiones y estructura del órgano gubernamental para reguladores independientes

El diseño del órgano rector y las facultades de toma de decisión de los reguladores influyen en su eficacia para lograr los objetivos de política pública, la aplicación de la política regulatoria y la integridad institucional. Los principales diseños del órgano rector son:

- Modelo de junta con supervisión, orientación estratégica y política operacional.
- Modelo de Comisión que asesora sobre decisiones regulatorias.
- Modelo de un solo miembro que reúne todas las decisiones regulatorias.

En condiciones específicas, los modelos con varios miembros reducen el riesgo de captura regulatoria y refuerzan el proceso de toma de decisiones en comparación con el modelo de un solo miembro. El primero también mantiene la memoria institucional cuando el reemplazo es escalonado y es más eficaz para apartar al regulador de los procesos políticos. Por lo tanto, los reemplazos de miembros en el consejo son menos costosos y es menos probable que modifiquen por completo la labor del regulador.

El órgano decisorio puede ser elegido por concurso público o por designación directa de una autoridad. Si el nombramiento se realiza de manera justa, transparente e inclusiva, el concurso público promueve la confianza, mientras que el modelo de un solo miembro puede responder mejor a los cambios de la industria. Por consiguiente, el modelo de autoridad única requiere más transparencia en los criterios de selección y en el proceso de toma de decisiones.

La ASF podría planificar evaluaciones específicas o transversales para determinar si el diseño actual de los órganos rectores de los organismos reguladores tiene impactos en el logro de sus objetivos, la reducción del riesgo de captura regulatoria y la flexibilidad de las instituciones para hacer frente a los desafíos actuales. En el Recuadro 2.4 se ilustran ejemplos de la organización de los reguladores en México y Francia.

Recuadro 2.4. Toma de decisiones y estructura del órgano de gobierno para los reguladores económicos: Ejemplos de país

Instituto Federal de Telecomunicaciones de México

El IFT tiene una junta de siete comisionados: el Presidente y seis miembros. El IFT tiene que seguir un proceso definido constitucionalmente para nombrar comisionados. En primer lugar, los candidatos deben demostrar su experiencia y formación técnica relevante para el sector. Las solicitudes de los candidatos son analizadas por un comité de evaluación, integrado por los jefes del Banco Central de México, el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación y el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). Estos son organismos autónomos del Gobierno de México.

El comité aplica un examen técnico preparado por al menos dos universidades. El Comité propone entre tres y cinco candidatos al Presidente de la República, quien designa a uno de los candidatos al Senado, que debe ser respaldado por al menos dos tercios de los votos. Si el Senado no aprueba el candidato, el Presidente tiene que seleccionar otro de la propuesta del Comité y repetir el proceso. El proceso se repetirá hasta que se apruebe un candidato o hasta que quede un solo candidato.

Según la Constitución, el nombramiento en el IFT es por un período fijo y la destitución de los comisionados sólo puede tener lugar en circunstancias específicas. Así pues, el Presidente de México o el Congreso no pueden destituir directamente a los miembros del consejo.

Comisión Reguladora de Energía de Francia

El código francés de energía establece que los comisionados de la Comisión de Regulación de la Energía (*Commission de Régulation de l'Énergie*) está integrada por seis miembros. El Presidente de la Comisión es nombrado por decreto presidencial a propuesta del Primer Ministro (1), tras la celebración de audiencias públicas y una opinión formal de las comisiones parlamentarias pertinentes. También se nombran tres miembros del Consejo por decreto presidencial (uno de ellos a propuesta del Ministro encargado de los Territorios Franceses de Ultramar) con base en los conocimientos y la experiencia del interesado en las zonas no conectadas (3). Los Presidentes de la Asamblea Nacional y del Senado nombran dos miembros adicionales de la Comisión (2)—uno basado en los conocimientos y las calificaciones en materia de protección de datos y otro en materia de servicios energéticos locales.

Fuente: OCDE (2018^[73]), *Driving Performance at Ireland's Commission for Regulation of Utilities (Dirigir el desempeño en la Comisión de Regulación de Servicios Públicos de Irlanda)*, The Governance of Regulators. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264190061-en>; Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión.

En México, hay numerosos organismos que tienen varios miembros su junta de gobierno, como la COFECE, el IFT, el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI), el Instituto Nacional Electoral (INE), la Comisión Reguladora de Energía (CRE) y la Comisión Nacional de Hidrocarburos (CNH), entre otros. Independientemente de las prácticas actuales de la ASF, si quisiera realizar una evaluación centrada en el desempeño de los reguladores, una consideración relevante a tener en cuenta es el diseño del modelo de gobierno. Sería conveniente entonces evaluar si una configuración diferente del modelo podría haber facilitado una mayor eficacia o

eficiencia en el logro de los objetivos de política pública y en el desempeño institucional, en relación con los planes nacionales o sectoriales. Asimismo, la ASF podría evaluar en qué medida el modelo de gobierno de los reguladores está contribuyendo al logro o a las limitaciones en el logro de objetivos del sector.

Rendición de cuentas y transparencia

Las prácticas de rendición de cuentas y transparencia de los organismos reguladores crean confianza entre las partes interesadas. Esas prácticas ayudan a armonizar las expectativas entre los reguladores y las partes interesadas. El mensaje clave de este principio es que las prácticas obligatorias o autoimpuestas relativas a la rendición de cuentas y la transparencia mejoran el proceso de toma de decisiones y, por consiguiente, la eficacia y la eficiencia de la política pública, y proporcionan elementos para reducir el riesgo de captura regulatoria.

En todos los países de la OCDE, el establecimiento de obligaciones de transparencia y rendición de cuentas para los ministerios competentes y los reguladores es una práctica habitual (Casullo, Durand and Cavassini, 2019^[74]), (OCDE, 2018^[9]), (OCDE, s.f.^[75]). No obstante, los reguladores independientes deben ir más allá de los requisitos básicos de rendición de cuentas y transparencia. A medida que los reguladores adquieren independencia, también deben aumentar su responsabilidad y transparencia para reforzar la confianza. Las entidades que supervisan la rendición de cuentas de los reguladores pueden encontrarse en el ejecutivo y en el Congreso, pero otras partes interesadas y el público están adquiriendo relevancia.

Los reguladores suelen ser supervisados por diferentes entidades según sus funciones y facultades. Por ejemplo, el ejecutivo puede centrarse en los objetivos de política, la coordinación con los ministerios y la ejecución del presupuesto; mientras que el Congreso puede prestar más atención a los objetivos de política y la ejecución del presupuesto y los ministerios competentes pueden concentrarse en objetivos de política específicos. No obstante, la rendición de cuentas a otras partes interesadas, como el público, también es pertinente, ya que puede aumentar la observancia y reducir el riesgo de captura regulatoria. Los reguladores deben evaluar la accesibilidad, el formato y la calidad de la información que proporcionan a los distintos agentes como medio para facilitar la supervisión y reducir el riesgo de captura regulatoria. Publicar la información no basta para cumplir este principio, ya que los interesados deben comprender y utilizar la información. Por consiguiente, los organismos reguladores deberían publicar la información en formatos amigables y en canales abiertos para orientar a los usuarios.

En perspectiva, la transparencia promueve la rendición de cuentas al público a través del valor de la información publicada. De tal forma, los reguladores deben publicar toda la información posible sobre sus operaciones, incluida la ejecución del presupuesto, las estadísticas de la industria, los planes anuales de trabajo, las reuniones con las partes interesadas y sus resúmenes, metas y objetivos alcanzados. En (OCDE, 2017^[10]), la OCDE formuló recomendaciones para auditar la estrategia del Sistema Nacional de Transparencia (SNT) para fortalecer la transparencia en México, al igual que la ASF, ya está auditando la gestión financiera de la Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción (SESNA). (ASF, 2018^[76])

Las instituciones públicas están sujetas a obligaciones de rendición de cuentas y transparencia, y una evaluación realizada por la ASF podría identificar las mejores prácticas entre los reguladores y destacar las áreas de oportunidad. Además, esas prácticas pueden evaluarse desde la perspectiva de los interesados. Esto significa que una evaluación realizada por la ASF podría no sólo considerar el logro de la práctica, sino analizar la forma en que la rendición de cuentas y la transparencia facilitan el escrutinio público y reducen el riesgo de captura regulatoria. En el Recuadro 2.5 se ilustran las prácticas de rendición de cuentas y transparencia de la Oficina de Ferrocarriles y Carreteras del Reino Unido.

Recuadro 2.5. Rendición de cuentas y transparencia de la Oficina de Ferrocarriles y Carreteras del Reino Unido

Formalmente, la Oficina de Ferrocarriles y Carreteras del Reino Unido (ORR) sólo rendía cuentas al Parlamento. Si bien el Ministro nombra a los miembros de la Junta, éstos no le rinden cuentas. Por lo tanto, el Ministro no puede dirigir al regulador ni anular las decisiones regulatorias.

Junto con la rendición de cuentas formal de la ORR al Parlamento, hay varias medidas en vigor. En primer lugar, la ORR publica un plan de negocios anual, que describe sus objetivos estratégicos y las medidas para evaluarlos. En el plan de negocios se identifican los resultados a mediano y largo plazo de los objetivos estratégicos. Además, identifica las actividades del programa de trabajo que se espera que contribuyan al logro de resultados a largo plazo.

Junto con el plan de actividades, la ORR debe publicar un informe anual, que es auditado por la Oficina Nacional de Auditoría del Reino Unido (NAO). En el Informe Anual se resumen las principales actividades y eventos del año en relación con los objetivos establecidos en el plan de negocios. Esta práctica proporciona información sustancial sobre el desempeño en un formato que es fácil de entender y evaluar.

Si bien la ORR tiene el requisito interno de publicar todas las decisiones importantes, también existen requisitos legales y reglamentarios para publicar decisiones específicas y explicar sus pronunciamientos. La ORR debe mantener un registro público de todas las decisiones relativas a licencias, acuerdos de acceso, exenciones, consentimientos y acciones de ejecución. También publica detalles de todas las notificaciones de mejora y prohibición de aplicación y de los procesamientos.

Además, la ORR está obligada a participar en las audiencias respondiendo preguntas o aportando pruebas a las Comisiones Parlamentarias. Las Comisiones de Transporte y la Comisión de Cuentas Públicas examinan el desempeño de la ORR en sus funciones de supervisión de la política y el desempeño del gobierno.

Fuente: OCDE (2016^[77]), *Governance of Regulators' Practices: Accountability: Transparency and Co-ordination (Gobernanza de Prácticas de los Reguladores: Rendición de cuentas, transparencia y coordinación)*, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264255388-en>.

Participación de los actores interesados

La participación de los interesados permite a las instituciones públicas interactuar con diferentes actores, incluyendo a los entes regulados. La pertinencia de la participación de los interesados se basa en el hecho de que los reguladores aprendan el funcionamiento de la industria; del público aprenden los posibles efectos de las regulaciones; y de las entidades públicas aprenden cómo abordar los problemas comunes y las responsabilidades compartidas.

El involucramiento con los interesados es también un mecanismo para producir una regulación de calidad, ya que pueden proporcionar información sobre problemas específicos y propuestas para abordarlos. Mediante las actividades de participación, los organismos reguladores pueden mejorar la relación con los interesados, ya que pueden dar su opinión sobre los posibles problemas y los efectos de las regulaciones, así como anticiparse a futuras modificaciones, reduciendo los costos de implementación y la incertidumbre.

La mayoría de los organismos reguladores mantienen un contacto activo con las empresas reguladas y otros actores, pero ello no implica necesariamente que tengan una política de participación de los interesados. Una política de participación de los interesados incluye objetivos, una agenda planeada y una evaluación de las conversaciones y las observaciones recibidas, así como el suministro de

retroinformación y evidencia del impacto de las observaciones en el proyecto de instrumento regulatorio, entre otras. En el Recuadro 2.6 se ilustran las prácticas de Estados Unidos en materia de participación de los interesados. En el caso de la ASF, se podrían elaborar auditorías de resultados para analizar si la participación de los interesados constituye una fuente de aportaciones al proyecto de regulaciones de calidad, identificar los riesgos derivados de los proyectos regulatorios u obtener información.

Recuadro 2.6. Participación de los actores interesados en Estados Unidos

Aviso público y comentarios en EE.UU.

La Ley de Procedimiento Administrativo (APA) exige que todas las dependencias gubernamentales de Estados Unidos notifiquen públicamente y soliciten comentarios antes de emitir nuevas leyes secundarias o revisar las existentes. El propósito de permitir que se formulen comentarios públicos es proporcionar al organismo, información que mejore su conocimiento del tema y permita al público impugnar los supuestos de hecho, los análisis y las conclusiones tentativas en que se basa la norma propuesta.

Los organismos deben publicar un Aviso de Propuesta de Regulación (NPRM) en el [Registro Federal](#). El NPRM comprende el texto del proyecto normativo, un resumen de temas, las medidas que se están considerando y la justificación de la norma. También contiene información complementaria, incluido un examen de los fundamentos de la solución propuesta, datos importantes y otra información utilizada para desarrollar las acciones. Antes de iniciar el proceso de consulta basado en el NPRM, los organismos pueden publicar un Aviso anticipado de Propuesta de Regulación (ANPRM). En el ANPRM, una agencia describe la norma propuesta y solicita al público que presente sus comentarios. Entre 2011 y 2013, el 6% de las reglas propuestas tenían ANPRM.

Las partes interesadas pueden hacer comentarios sobre los ANPRM y los NPRM. En general, el período de comentarios oscila entre 30 y 60 días y pueden participar todas las personas interesadas. Muchas dependencias utilizan varias opciones para presentar comentarios, entre ellas el correo, mensajero privado, correo electrónico y envíos electrónicos en el sitio web [Regulations.gov](#). Además, un organismo puede celebrar audiencias públicas durante el período de comentarios, en las que las personas pueden hacer declaraciones y presentar datos. A veces se utilizan transmisiones de contenido audiovisual y sesiones interactivas por Internet para proporcionar información al público.

El portal web [Regulations.gov](#) da acceso a todos los materiales disponibles - los interesados pueden hacer comentarios electrónicos a través del portal. El portal web contiene más de 5 millones de documentos publicados y casi 4 millones de visitantes han presentado alrededor de medio millón de comentarios cada año.

Los comentarios del público suelen motivar modificaciones en las normas propuestas. Tras el proceso de consulta según el NPRM, las regulaciones se publican en el [Registro Federal](#), y entran en vigor entre 30 y 60 días después de la fecha de publicación. La regla final incluye un resumen de los temas significativos planteadas por los interesados, una explicación de la forma en que el organismo ha abordado esos comentarios, los objetivos y la justificación de la reglamentación y los datos pertinentes.

Fuente: OCDE (2016^[78]), Pilot database on stakeholder engagement practices in regulatory policy (*Base de datos experimental sobre prácticas de participación de los interesados en la política regulatoria*), www.oecd.org/gov/regulatorypolicy/pilot-database-on-stakeholder-engagement-practices.htm.

Financiamiento

Los recursos financieros permiten a los reguladores alcanzar metas en función de los objetivos. La fuente de financiamiento puede contribuir a reforzar la independencia en el proceso de toma de decisiones y la aplicación de las regulaciones. El financiamiento de los reguladores debe ser suficiente para alcanzar las metas previstas en el plazo requerido. Esto no significa que los reguladores deban contar con presupuestos muy amplios. Más que eso, debe haber un equilibrio entre el presupuesto y las metas, y la clave es la planificación. Las fuentes de financiamiento y el acceso a los recursos son también una cuestión relevante para la independencia.

Una evaluación del plan de financiamiento puede ser pertinente si la ASF desea analizar la forma en que los recursos financieros proporcionan y promueven la adopción de decisiones independientes y técnicas de los organismos reguladores.⁵ La ASF podría evaluar si el plan de financiamiento de los organismos reguladores permite disponer de una fuente constante y estable de recursos financieros y humanos para llevar a cabo las actividades regulatorias. En el Recuadro 2.7 se presenta un ejemplo internacional de financiamiento de organismos reguladores, específicamente la Oficina de Ferrocarriles y Carreteras del Reino Unido.

Recuadro 2.7. Financiamiento en la Oficina de Ferrocarriles y Carreteras del Reino Unido

En el Reino Unido, la industria ferroviaria y el Departamento de Transporte financian a la Oficina de Ferrocarriles y Carreteras. Recibe fondos de la industria ferroviaria a través de los derechos de licencia y los impuestos de seguridad. También recauda una subvención del Departamento de Transporte por las actividades de transporte por carretera.

El financiamiento de la regulación económica procede de los derechos de licencia del *Network Rail* y recupera los costos de otras redes que no son propiedad de *Network Rail*. Las actividades de salud y seguridad se financian mediante un gravamen de seguridad, basado en el volumen de negocios de cada proveedor de servicios ferroviarios. No hay subvenciones cruzadas entre estas fuentes de financiamiento. El Cuadro 2.1 ilustra el sistema de gravámenes aplicado por la Oficina de Ferrocarriles y Carreteras, según el volumen de negocios de la empresa.

Cuadro 2.1. Esquema de gravámenes de la Regulación de Seguridad y Salud Ferroviaria

Ingresos totales	Tasa de seguridad ferroviaria
< GBP 1 millón	GBP 0
GBP 1 - 5 millones	GBP 1 000
GBP 5 - 10 millones	GBP 5 000
Más de GBP 10 millones	Repartidos según los ingresos totales relevantes. Como guía a efectos presupuestarios, los pagos de gravámenes han sido anteriormente de cerca del 0,1% de los ingresos totales relevante declarados

Para el período 2018-2019, la ORR recibió GBP 30.3 millones de la industria ferroviaria, lo que representó alrededor del 93% de los ingresos totales:

- 51% correspondían a regulación de salud y seguridad
- 42% de la regulación económica
- 7% correspondiente al financiamiento directo del Departamento de Transporte.

En noviembre de 2018, la ORR contaba con 316 empleados y los gastos de personal eran de GBP 19,8 millones (GBP 1.8 millones al mes, aproximadamente), lo que representaba alrededor del 65% del presupuesto anual.

La ORR, siguiendo las prácticas de transparencia, envía un informe anual con indicadores financieros detallados al Parlamento y lo publica en su sitio web, aunque no hay obligación de hacerlo.

Fuente: ORR (2018^[79]), Plan de Negocios 2018-2019, Gobierno del Reino Unido, Londres, https://orr.gov.uk/data/assets/pdf_file/0006/27465/orr-business-plan-2018-19.pdf

Evaluación del desempeño

Se motiva a los reguladores a que realicen una evaluación del desempeño de acuerdo con los objetivos de política subyacentes que persiguen. Si el regulador no evalúa su labor y sus acciones, nunca sabrá si los efectos de su intervención están en línea con los objetivos ni el retorno de los recursos invertidos.

La evaluación del desempeño permite a los reguladores reforzar las actividades o acciones que más contribuyen a sus metas y modificar las que tienen efectos deficientes. Debido a la importancia de la evaluación del desempeño, es importante realizar estos ejercicios periódicamente. La frecuencia depende de la relevancia de la política pública y del tipo de evaluación. Por ejemplo, una evaluación de los indicadores de desempeño en cuanto a los resultados puede realizarse anualmente, ya que pueden necesitar un análisis estadístico "simple". Por otra parte, el impacto o los efectos reales de las decisiones regulatorias requieren análisis complejos y herramientas avanzadas. Por último, la publicación de los resultados es tan importante como las actividades de evaluación del desempeño. Fomenta la rendición de cuentas y la transparencia.

La ASF podría llevar a cabo una serie de auditorías de desempeño para identificar si los reguladores en México evalúan su propio desempeño de manera adecuada y si éstos son una verdadera fuente para mejorar las intervenciones públicas. El principal objetivo de la evaluación del desempeño es mejorar el proceso de formulación de políticas y aumentar las expectativas sobre los resultados. Sobre este tema, INTOSAI publicó un libro blanco sobre Indicadores Nacionales Clave, el cual puede ser de interés de la ASF para el desarrollo de sus auditorías de desempeño (INTOSAI, s.f.^[80]). En el Box 2.10 se presentan las prácticas de evaluación del desempeño de la Autoridad Reguladora de la Electricidad, el Gas y el Agua de Italia (AEEGSI).

Recuadro 2.8. Indicadores del desempeño y marco de evaluación de la AEEGSI

La Autoridad Reguladora de la Electricidad, el Gas y el Agua de Italia (AEEGSI) hace un seguimiento tanto de la calidad de los servicios (resultados) como de la eficiencia y eficacia del proceso regulatorio (insumos y productos). El objetivo es mejorar el desempeño del regulador y la calidad de los servicios prestados a los consumidores.

Resultados

La AEEGSI define indicadores de resultados para diseñar una regulación basada en incentivos y vigilar la evolución de los sectores regulados. Por ejemplo, la AEEGSI ha podido aumentar progresivamente la calidad del suministro mediante los incentivos y las sanciones pagados a y por los distribuidores, midiendo la duración promedio de las interrupciones del suministro de electricidad (minutos anuales de pérdida de suministro por consumidor).

La AEEGSI realiza un examen anual para supervisar la evolución de los mercados minoristas de energía y, en última instancia, ajustar las disposiciones regulatorias para fomentar la competencia y mejorar la protección del consumidor. En la revisión anual se utiliza, por ejemplo, el índice HHI (Índice Herfindahl-Hirschman) para medir la competencia; la relación entre las quejas y los clientes atendidos para captar la calidad de la interacción con los proveedores de energía; la proporción de consumidores

que cambian de proveedor (es decir, la tasa de cambio de proveedor) para dar seguimiento a la madurez del sector (la conciencia y la confianza de los consumidores, la proactividad de los proveedores y el entorno regulatorio). Al asignar un costo estándar por unidad de energía no suministrada, también es posible evaluar el impacto directo en los usuarios finales mediante un análisis de costo-beneficio por parte del consumidor, considerando los incentivos pagados a los distribuidores y las interrupciones evitadas.

Entradas y salidas

La AEEGSI vincula el proceso de planificación estratégica y operativa con sus objetivos, que se evalúan en términos de insumos y productos.

Para cada objetivo, los insumos están determinados principalmente por los costos de la fuerza laboral empleada. Cada Departamento define anualmente las horas de trabajo y los costos anuales relativos que ha requerido un objetivo.

Durante el proceso regulatorio, cada producto puede considerarse un resultado que se asocia a un objetivo. A fin de distinguir las contribuciones de las distintas unidades, se han desglosado los procesos de producción y también se consideran los productos intermedios, siempre que puedan identificarse como productos finales de fases específicas de un proceso o subproceso.

Teniendo en cuenta la peculiaridad de la regulación y la rápida evolución de los sectores regulados, una estimación cuantitativa de la producción se ha centrado en la complejidad inherente a su realización. Esta característica se analiza sumando los indicadores que se asignarán en un sistema de información con cuatro parámetros:

- **Resolución de problemas:** se mide en función de las aptitudes profesionales necesarias, la discreción aplicada a la solución del caso, así como las características ordinarias o innovadoras del caso en cuestión.
- **Esfuerzo:** la intensidad del compromiso sostenido para materializar el resultado, tal como la dimensión cuantitativa de las actividades a realizar, el rigor del procedimiento interno y la intensidad de las interacciones con otras partes interesadas.
- **Coordinación entre unidades:** la necesidad de hacer uso de la contribución de otras unidades organizacionales y de la que se puede inferir una relación cliente-proveedor.
- **Compresión del tiempo:** la necesidad de alcanzar el resultado en un tiempo más corto debido a causas exógenas e imprevistas o previsibles, tales como la necesidad de modificar la planificación actual de las actividades.

La evaluación del desempeño se lleva a cabo analizando, para cada objetivo, la evolución de los indicadores de entradas y salidas a lo largo del periodo considerado en los Planes Estratégicos y Operacionales, y sus correlaciones para evaluar la eficiencia general e identificar posibles mejoras.

Fuente: OCDE (2018^[73]), *Driving Performance at Ireland's Commission for Regulation of Utilities (Dirigir el desempeño en la Comisión de Regulación de Servicios Públicos de Irlanda)*, The Governance of Regulators, OECD Publishing, París, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264190061-en>.

La OCDE ha realizado varios documentos de análisis en países miembros y no miembros para evaluar el desempeño de los organismos reguladores, de acuerdo con OECD *Best Practice Principles for the Governance of Regulators* [*Principios de mejores prácticas para la gobernanza de los organismos reguladores* de la OCDE]. La metodología utilizada por la OCDE es el Marco para la Evaluación del Desempeño de los Reguladores Económicos (PAFER). Dichas revisiones destacan las buenas prácticas para cada uno de los principios mencionados y se identifican las áreas de oportunidad para las que se

formulan recomendaciones clave para la mejora del desempeño. Los reguladores mexicanos también han sido evaluados por la OCDE. Algunos ejemplos relevantes son los siguientes:⁶

- *Driving Performance at Ireland's Environmental Protection Agency [Dirigir el desempeño en la Agencia de Protección del Medio Ambiente de Irlanda]* (OCDE, 2020^[81]).
- Una serie de documentos sobre el desempeño de los reguladores en Perú en materia de telecomunicaciones (OCDE, 2019^[82]), energía y minas (OCDE, 2019^[83]) y transporte (OCDE, 2020^[84]).
- Una serie de documentos sobre los organismos reguladores de energía en México (OCDE, 2017^[85]). Estas revisiones incluyeron a la Comisión Reguladora de Energía (OCDE, 2017^[86]), la Comisión Nacional de Hidrocarburos (OCDE, 2017^[87]) y la Agencia de Seguridad, Energía y Ambiente (OCDE, 2017^[88]).

La relevancia de esas evaluaciones radica en la identificación de las capacidades y prácticas que proporcionan el diseño institucional y el marco regulatorio actual para lograr resultados de acuerdo con el propósito de los reguladores. Es importante señalar que las áreas de oportunidad y las recomendaciones son frecuentemente responsabilidad de los reguladores, pero otras requieren cambios institucionales que van más allá del alcance de las competencias del regulador.

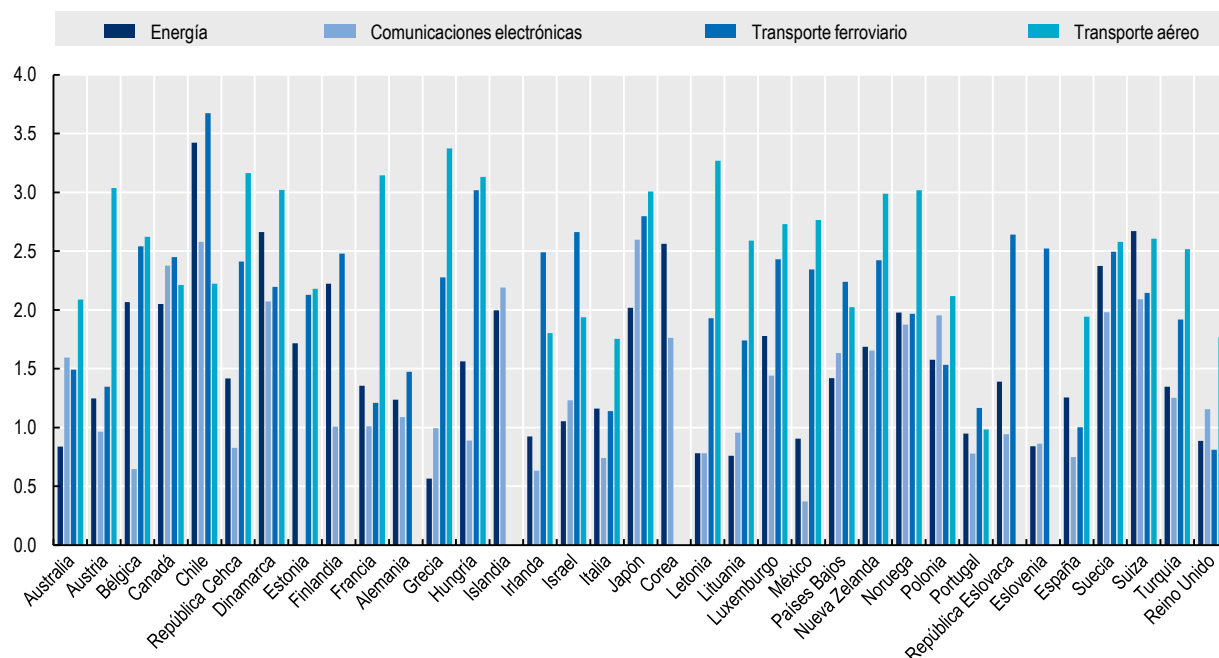
Otros informes sobre los reguladores mexicanos abordaron el desempeño y el diseño institucional. El informe Gobernanza regulatoria del sector ferroviario en México (OCDE, 2020^[89]) analizó el diseño institucional de la Agencia Reguladora del Transporte Ferroviario (ARTF) y ofrece un panorama del desempeño del sector ferroviario en los últimos años.

La ASF podría aprovechar esos informes para planificar ejercicios de auditoría del desempeño en los que se evalúe si las prácticas destinadas a mejorar el trabajo de los reguladores mexicanos han tenido repercusiones significativas en su eficacia, eficiencia o economía, en consonancia con los planes nacionales o sectoriales.

La OCDE elabora indicadores de gobernanza para captar los arreglos institucionales de los reguladores económicos en sectores como energía, comunicaciones electrónicas, transporte ferroviario, transporte aéreo y agua (OCDE, s.f.^[75]). La cobertura se extiende a todos los países de la OCDE, salvo Estados Unidos,⁷ así como a determinados países no pertenecientes a la OCDE. Los indicadores de la gobernanza de los organismos reguladores se estructuran en torno a tres pilares: independencia, rendición de cuentas y ámbito de actuación (Casullo, Durand and Cavassini, 2019^[74]). El componente de independencia refleja la medida en que un organismo regulador actúa con independencia del poder político y de las entidades reguladas; el componente de rendición de cuentas se refiere a la responsabilidad de los organismos reguladores ante los diferentes interesados, incluidos el gobierno, el parlamento o el congreso, la industria regulada y el público; el componente de ámbito de acción proporciona información sobre las actividades realizadas por los organismos reguladores. En la Gráfica 2.1 se ilustran los indicadores sobre medios de transparencia, rendición de cuentas y ámbito de acción de los reguladores sectoriales en los países de la OCDE. Según el índice, los reguladores mexicanos de las comunicaciones electrónicas y la energía son más transparentes, responsables y tienen un ámbito de actuación más amplio en comparación con los reguladores del transporte. Este hallazgo es, de hecho, una tendencia de los países de la OCDE, ya que los reguladores de comunicaciones y energía son más eficaces que los del transporte ferroviario y aéreo. Esto significa que el Instituto Federal de Telecomunicaciones, la Comisión Reguladora de Energía, la Comisión Nacional de Hidrocarburos y la Agencia para la Seguridad, la Energía y el Medio Ambiente de México tienen las prácticas más fuertes entre los reguladores mexicanos. Un hecho común entre estos reguladores es que fueron reformados recientemente con más independencia y poderes institucionales. Una evaluación general de auditoría, destinada a identificar las posibles razones de estas conclusiones, podría ser de interés para la ASF. Estos indicadores podrían proporcionar un marco para auditar si las prácticas de transparencia más avanzadas de los reguladores del IFT y energía tienen efectos en los logros de las políticas o en la reducción de la corrupción, en comparación con otros reguladores.

Gráfica 2.1. Indicadores de gobernanza para reguladores sectoriales

Promedio de países en transparencia, rendición de cuentas y ámbito de actuación



Nota: El puntaje va de cero a seis, del más al menos eficaz.

Fuente: OCDE (2018^[90]), Governance of Sector Indicators Database 2018 (Base de datos de gobernanza de indicadores sectoriales 2018), OCDE, <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/governance-indicators.htm>.

Estos indicadores proporcionan a la ASF una visión de las prioridades al momento de evaluar el rendimiento y el diseño institucional de los reguladores en México.

Experiencia de la ASF al auditar el desempeño de los reguladores y su gobernanza

En el capítulo titulado Evaluar el desempeño de los reguladores y su gobernanza en México, se señalan los diferentes enfoques para evaluar o auditar los elementos e instituciones de la política regulatoria. La auditoría de la gobernanza de los reguladores y su desempeño es otra corriente importante.⁸ Al igual que en el caso de la política regulatoria, la ASF no cuenta con un plan integrado para auditar la gobernanza de los reguladores mexicanos y su desempeño de acuerdo con los objetivos. Sin embargo, ha llevado a cabo auditorías que tocan elementos específicos de la gobernanza de los reguladores, sus objetivos y su desempeño —algunos de estos informes se analizarán más adelante en las siguientes secciones. Por ejemplo, la ASF ha evaluado en particular los sistemas de control interno de los ministerios y las instituciones reguladoras, como parte de sus auditorías de cumplimiento financiero. En esas auditorías se examinan los procesos, actividades y políticas que facilitan el logro de los objetivos institucionales. Por consiguiente, pueden ser una fuente de información para auditar el desempeño de los organismos reguladores y evaluar el logro de sus objetivos de conformidad con los Principios de Mejores Prácticas de la OCDE.

Estos esfuerzos representan un buen punto de partida para que la ASF no sólo aumente el número de auditorías centradas en el desempeño de los reguladores, sino que también amplíe el alcance de los análisis y la planificación sistemática de estos informes en un programa de trabajo multi-anual.

La ASF ha llevado a cabo auditorías de desempeño que evalúan el cumplimiento de las metas y objetivos de las instituciones públicas y los organismos reguladores. En 2019-2020, la ASF realizó auditorías de desempeño y evaluaciones de políticas públicas enfocadas en la gobernanza de los reguladores y en los objetivos de política interinstitucional. Por ejemplo, *"Desempeño de la CONAMER en la gobernanza y el impacto regulatorio"*, *"Evaluación de la Política Hídrica Nacional"* y *"Evaluación de la Política de Apoyo a las PYMES"*.

Estas auditorías de desempeño y evaluaciones son importantes, pero también son un desafío, ya que en las políticas hídrica y de apoyo a las PYMES participan varias instituciones y organismos reguladores. Como las evaluaciones deben considerar los deberes, las responsabilidades y la coordinación eficaz entre las instituciones y los actores, la identificación de los resultados y los impactos para desarrollar recomendaciones constituyen retos. En estos casos, la ASF podría prestar atención a los esfuerzos de coordinación y analizar los resultados e impactos más que los productos.

Para la CONAMER, el desafío es evaluar el desempeño con base en la aplicación de la política regulatoria, en lugar de evaluar las prácticas descritas por las normas o directrices, lo cual es una buena práctica según los estándares de la OCDE. Para ello, la ASF podría analizar ejemplos reales de procesos de consulta y sus efectos en los proyectos de regulación, casos de AIR y experiencias de los reguladores, evaluaciones *ex post* de las regulaciones y su utilidad, resultados de los planes de simplificación más allá de los registros y las estimaciones gubernamentales. Estos ejemplos y recomendaciones podrían servir de guía para la realización de auditorías para otros organismos reguladores.

En el Cuadro 2.2 se ilustra una selección de informes. El cuadro señala el objetivo de la auditoría y una selección de los principales hallazgos de la ASF.

Cuadro 2.2. Auditorías de desempeño institucional realizadas por la ASF

Año	Título	Institución	Objetivo	Hallazgos
2019	Regulación y supervisión de los hidrocarburos a cargo de la CRE	Comisión Reguladora de Energía (CRE)	Supervisar el cumplimiento de los términos de la regulación y supervisión del transporte, almacenamiento, distribución, compresión, licuefacción, regasificación y venta al público, a fin de promover el desarrollo eficiente de la industria de la energía, la competencia, generar certidumbre que aliente la inversión y proteger los intereses de los usuarios. (ASF, 2019 ^[91])	La CRE promovió la competencia a través de la entrega de permisos y promueve la expansión del sistema de gasoductos de gas natural. Sin embargo, la regulación carecía de planificación, lo que creaba incertidumbre, y la política de inspección era limitada y poco eficaz.
2019	Desempeño de la CFE al transportar y suministrar gas natural	Comisión Federal de Electricidad (CFE)	Verificar el cumplimiento de los objetivos y metas de la Comisión Federal de Electricidad en materia de transporte y suministro de gas natural (ASF, 2019 ^[91]).	Debilidad en la gobernanza de SENER y CRE por falta de planificación en la expansión de los gasoductos. Por lo tanto, la implementación de la estrategia no fue eficiente, eficaz y económica. Entre 1997 y 2017, la CFE no contó con suficiente regulación para licitar los servicios de transporte de gas natural por gasoducto. La falta de planificación, regulación y supervisión hizo que la CFE fuera incapaz de asegurar el suministro de gas natural a las centrales eléctricas.
2013	Competencia y libre concurrencia	Comisión de Competencia de México	Examinar el cumplimiento de la política de competencia mediante la prevención y la eliminación de los monopolios y las prácticas monopólicas (ASF, 2013 ^[92]).	La comisión no realizó estudios sobre los sectores económicos, identificando los posibles riesgos para la competencia o las propuestas de desregulación
2019	Regulación y supervisión de la electricidad a cargo de la CRE	Comisión Reguladora de Energía (CRE)	Auditar el desempeño de la CRE en materia de regulación y supervisión (ASF, 2019 ^[93]).	Las ineficiencias de costos reconocidas por la CRE fueron alrededor del 31.2% del precio promedio de la electricidad. La CRE no cumplió con el objetivo del plan de cobertura en lo que respecta a la inspección de las entidades reguladas para el año. Las inspecciones realizadas determinaron que el 43,5% de las entidades reguladas incumplieron los compromisos. Sin embargo, la CRE no presentó información que demostrara la existencia de sanciones.
2019	Desempeño de la exportadora de sal	Exportadora de Sal (ESS)	Inspeccionar los logros en la generación de rentabilidad, eficiencia económica y beneficios para el Estado a través de la producción, transporte y comercialización de la sal marina y sus productos (ASF, 2019 ^[94]).	Ineficiencias en la gestión financiera, contabilidad, operaciones, administración, mecanismos de control y rendición de cuentas, que expusieron a la empresa a un bajo rendimiento y a un aumento de los riesgos de fraude y corrupción.

Fuente: (ASF, 2013^[92]), (ASF, 2019^[91]), (ASF, 2019^[95]), (ASF, 2019^[93]), (ASF, 2019^[94]).

Estos informes son ejemplos de auditorías de la ASF sobre el desempeño de los reguladores. Los objetivos declarados en estas auditorías reflejan el interés de la ASF en evaluar los resultados de las políticas públicas y las opiniones finales son una retroalimentación útil para las instituciones encargadas de las políticas y otras partes interesadas, como el Congreso, el ejecutivo federal y los ciudadanos.

El informe de auditoría "*Desempeño de la CFE en el transporte y suministro de gas natural*" pone de manifiesto las debilidades en la gestión de la SENER y la CFE debido a la falta de planificación y diagnóstico para la expansión de los gasoductos, y a la deficiencia en la normativa para realizar licitaciones públicas de transporte de gas (ASF, 2019^[91]). El informe vincula estos hallazgos con cuestiones de operación en costos y transporte, y emite la recomendación de elaborar un diagnóstico. Sin embargo, la ASF podría profundizar en el proceso de auditoría y destacar las razones subyacentes de esta falta de coordinación. Al identificar estos temas, las recomendaciones podrían institucionalizarse y resolver otros posibles conflictos entre la SENER y la CRE. Asimismo, en línea con el principio de legalidad y las normas que rigen la ASF, ésta podría recomendar no sólo el cumplimiento de las omisiones, sino la implementación de soluciones, en este caso, para enfrentar la falta de coordinación identificando las razones subyacentes

En la misma línea, el informe "*Regulación y supervisión de los hidrocarburos a cargo de la CRE*" identificó la falta de diagnósticos, instrumentos de regulación, problemas de coordinación entre las áreas administrativas, falta de un sistema para evaluar y monitorear los indicadores de desempeño, entre otros (ASF, 2019^[91]). Las recomendaciones se centraron en el cumplimiento de las omisiones identificadas.

La labor de la ASF relativa a la auditoría del desempeño en la Comisión de la Competencia analizó los siguientes elementos:

- elaboración de directrices
- elaboración de estudios
- atención de las solicitudes de autorización de fusiones
- investigaciones para eliminar los monopolios
- investigaciones para eliminar las prácticas monopólicas
- inspecciones realizadas
- cumplimiento de procedimientos administrativos
- multas y sanciones.

Sin embargo, en el informe no se hizo un análisis individual de la calidad de las investigaciones ni de las posibles repercusiones de las decisiones adoptadas por la Comisión, lo que es fundamental para determinar la perspectiva de la relación costo-beneficio. Además, el informe basó sus conclusiones y recomendaciones en el análisis de los productos y no de los resultados (ver Recuadro 2.9).

Recuadro 2.9. Auditoría de la Comisión de Competencia de México

El objetivo del proceso de auditoría en 2013 era determinar los logros de la política de competencia, tras la reforma constitucional, por la que la Comisión de la Competencia pasó a ser un órgano autónomo. En particular, la auditoría evaluó la eficiencia en la prevención de los monopolios y las prácticas monopolísticas y la eficacia de las inspecciones realizadas por la Comisión para reunir pruebas de las infracciones de la competencia. Por último, la auditoría evaluó la eficiencia en función de los costos de la intervención pública.

Entre los principales hallazgos del informe de auditoría se encontraban:

- La Comisión no realizó estudios sobre los sectores económicos, identificando los posibles riesgos para la competencia o las propuestas de desregulación.
- Un resumen del número de investigaciones realizadas por la Comisión, las opiniones sobre fusiones de empresas y las sanciones correspondientes.

Tomando estos resultados como referencia, la ASF llegó a la conclusión de que la Comisión cumplió su mandato de eliminar los monopolios y las prácticas monopolísticas, pero la falta de estudios limitó su capacidad de determinar si las familias estaban reduciendo su gasto doméstico en los mercados por problemas de competencia. La principal recomendación de la ASF fue la elaboración de un plan para llevar a cabo estudios y diagnósticos para identificar los riesgos de la competencia, así como la definición de sus actividades en documentos internos.

Fuente: (ASF, 2013^[92]), Comisión Federal de Competencia Económica, Auditoría Superior de la Federación, http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2013i/Documentos/Auditorias/2013_0276_a.pdf (consultado el 1 de junio de 2020).

En 2012, la ASF publicó un informe de auditoría del desempeño que examinaba el logro de los objetivos de la política regulatoria (ASF, 2013^[26]). La ASF llegó a la conclusión de que la Comisión Federal de Mejora Regulatoria (ahora CONAMER) había logrado los objetivos de promover la mejora de la regulación y reducir los costos de cumplimiento a los que se enfrentaban los ciudadanos y las empresas. La auditoría hizo hincapié en el análisis y los objetivos de la política, no necesariamente en los indicadores de desempeño.

Entre otras áreas, en el informe se revisó el proceso para evaluar los proyectos de regulación presentados por las entidades públicas. Esta perspectiva estaba más orientada a la evaluación de resultados, pero sólo para una actividad de la CONAMER, que es la reducción de las cargas administrativas. Sin embargo, no se tuvieron en cuenta las opiniones y evaluaciones externas de actores interesados en relación con la labor de la CONAMER.⁹ En la evaluación del desempeño institucional, las opiniones de los interesados son cruciales, ya que son los principales beneficiarios de las políticas y, por lo tanto, pueden proporcionar información sobre lo que funciona y lo que no funciona.

Estos informes son una prueba de los esfuerzos de la ASF por examinar los logros institucionales. La ASF podría ampliar esta línea de trabajo e incluir auditorías de los reguladores económicos y sociales en su programa anual (Programa Anual de Auditorías para la Fiscalización Superior, PAAF) como práctica habitual.

La ASF podría evaluar el desempeño institucional de acuerdo con indicadores estratégicos y de resultados, centrándose menos en los indicadores de producto. En los ejemplos descritos anteriormente, las auditorías se basaban, al menos parcialmente, en el número de actividades realizadas (productos), más que en los efectos reales derivados de las intervenciones (resultados). La metodología utilizada por la ASF no incluye necesariamente un enfoque sistemático que incluya los puntos de vista de los

interesados, que son complementos útiles de otras metodologías. El enfoque de la NAO en el Reino Unido, por ejemplo, incluye una serie de entrevistas con los interesados relevantes (ver Box 2.11)

Los objetivos descritos en las auditorías de desempeño son claros. Sin embargo, éstos podrían ampliarse o el enfoque de la ASF podría incluir varias ramas o niveles. Por ejemplo, el informe "*Desempeño de la CFE al transportar y suministrar gas natural*" tenía por objeto verificar el cumplimiento de los objetivos y metas de la Comisión Federal de Electricidad en materia de transporte y suministro de gas natural. En el informe se analizan los siguientes elementos:

- Gobernanza en términos de planificación y planificación estratégica de la expansión de la red de gasoductos y centrales eléctricas.
- Contratos de transporte de gas natural.
- Desempeño de las operaciones en relación con el proceso regulatorio de los proyectos.
- Economía respecto de las tarifas pagadas por los servicios de transporte de gas natural.

El informe logró presentar varias áreas de oportunidad y omisiones por parte de la CFE, lo que condujo a una serie de conclusiones y recomendaciones. Sin embargo, la ASF podría haber profundizado en el análisis a fin de proporcionar recomendaciones más específicas y a largo plazo para resolver los problemas subyacentes. Por ejemplo, podría haber analizado el elemento de gobernanza o el proceso regulatorio de los proyectos. A este respecto, un objetivo o una metodología más estrictos pueden ser útiles para profundizar en el análisis. La ASF podría identificar una o dos preguntas orientadoras para realizar la auditoría. Esto no significa que la ASF debería recortar todos los objetivos de la auditoría, sino que podría priorizar qué proyectos son lo suficientemente pertinentes para realizar auditorías centradas en el mandato del regulador y cuáles merecen un análisis más centrado.

La experiencia internacional de las EFS en la auditoría del desempeño de los reguladores puede ser ilustrativa. Destacan como referencias la Oficina Nacional de Auditoría de Australia (ANAO) y la Oficina Nacional de Auditoría del Reino Unido (NAO).

En años anteriores, la ANAO publicó informes sobre la eficacia de intervenciones o actividades específicas realizadas por los organismos reguladores o las instituciones públicas:

- En 2017, la ANAO publicó un informe para evaluar la eficacia del Departamento de Comunicaciones y Artes en la gestión de contratos para determinadas obligaciones de servicio universal de telefonía. Las principales preguntas del informe de auditoría eran si el contrato apoyaba el logro de los objetivos de política y ofrecía una buena relación calidad-precio, si el departamento gestionaba eficazmente el contrato de obligaciones de servicio universal de telefonía y si los informes de desempeño y las disposiciones de supervisión proporcionaban información transparente sobre la forma en que los servicios contractuales estaban logrando los objetivos de política establecidos (ANAO, 2017^[96]).
- En 2006, la ANAO evaluó si la Autoridad de Plaguicidas y Medicamentos Veterinarios de Australia (APVMA) estaba desempeñando eficazmente sus principales funciones reguladoras (ANAO, 2006^[97]).

La experiencia de la ANAO en la evaluación del desempeño de los reguladores sugiere que las instituciones de auditoría, como la ASF, podrían centrarse en los reguladores económicos y sociales o de riesgos. La labor de la ANAO subraya también que el desempeño de la auditoría puede analizar el desempeño general o actividades o funciones específicas. El alcance específico puede establecerse en función de las prioridades, la calendarización y los recursos financieros, entre otros. En México, la ASF podría aprovechar la experiencia de la ANAO en la realización de auditorías del desempeño sobre los reguladores en relación con todos sus mandatos o actividades específicas. La decisión podría tomarse de acuerdo con las limitaciones presupuestarias, el tiempo y la relevancia o urgencia.

Otra buena práctica de la ANAO es la publicación de sus informes en el sitio web oficial. En él se presentan los informes y sus principales conclusiones en un breve resumen, se comunican los principales mensajes de cada documento y se da acceso al informe completo. El fácil acceso a la información clave sobre las auditorías de resultados es fundamental para promover la transparencia y, en consecuencia, reducir el riesgo de captura regulatoria o la búsqueda de objetivos diferentes de aquellos concedidos al regulador.

El enfoque de la Oficina Nacional de Auditoría del Reino Unido (NAO) al evaluar el desempeño va más allá de los reguladores económicos, ya que examina un ámbito más amplio de instituciones públicas. Estas instituciones pueden incluir, aunque no exclusivamente, reguladores o departamentos económicos. Según la NAO, *"Los organismos públicos, los contribuyentes y los usuarios deben poder conocer cómo se gasta el dinero público, especialmente cuando se han recortado los presupuestos y cuando el gasto público tiene que rendir más por menos. Para poder evaluar el éxito de las políticas, programas y proyectos importantes, el gobierno debe incorporar en su diseño medidas de desempeño y valor por dinero, y asegurarse de que las decisiones se basen en esas medidas"*. (NAO, s.f.^[37])

En apoyo a las tareas de evaluación, la NAO publica directrices e informes como:

- *Performance Measurement by Regulators [Medición del desempeño por parte de los organismos reguladores]* (NAO, 2016^[41]) es una guía para mejorar la auditoría del desempeño y la presentación de informes por parte de las instituciones públicas, incluidos los organismos reguladores. Aborda los desafíos de la evaluación institucional, reúne el material existente sobre el tema y presenta la experiencia de la NAO y ejemplos de buenas prácticas de los reguladores. (Ver Box 2.10).
- *Evaluation in government [Evaluación en el gobierno]* (NAO, 2013^[98]) es un informe enfocado en la evaluación del costo beneficio del gasto público, la tributación y las intervenciones regulatorias en 17 departamentos y órganos. Los principales temas que se abordan en el informe son: 1) ¿Qué aporta la evidencia existente en relación con las evaluaciones del impacto y de costo efectividad? 2) ¿Cuál es la calidad de la evidencia de la evaluación? 3) ¿En qué medida apoya esta evidencia a la asignación estratégica de recursos, el desarrollo y la aplicación de políticas públicas?, y 4) ¿Cuánto gasta el gobierno en la producción de esta evidencia en la evaluación?
- *Review of government evaluations: A report for NAO [Revisión de evaluaciones gubernamentales: Un reporte de la NAO]* (Gibbons and McNally, n.d.^[99]) presenta una evaluación de la calidad de 35 evaluaciones del gobierno del Reino Unido en diferentes áreas de política pública. Este informe no se enfoca en el desempeño de los reguladores *per se*, sino en la calidad de las evaluaciones de política pública realizadas por las instituciones públicas. La pertinencia de este informe es que se trata de un ejemplo de una auditoría de desempeño externa llevada a cabo por una institución independiente fuera de la estructura del gobierno.
- *Taking Measure of Government Performance [Medir el desempeño gubernamental]* (NAO, 2010^[100]) es un informe que examina si los sistemas de control dan seguimiento de los objetivos e indicadores clave vinculados a la auditoría del desempeño y reducen el riesgo de error en la presentación de los datos. Sin embargo, el documento destaca que los indicadores clave deben captar los resultados más relevantes para el gobierno e identificar si éstos son atribuibles a su intervención.

Box 2.10. Medición del desempeño de los reguladores por la Oficina Nacional de Auditoría del Reino Unido

En 2016, la NAO publicó directrices para ayudar a los funcionarios públicos y reguladores a evaluar el desempeño institucional (NAO, 2016^[41]). El documento reconoce la complejidad de esta tarea, ya que los resultados esperados a veces son suministrados por terceros. Además, hay una serie de factores externos que afectan el logro de objetivos fuera del control de los reguladores.

El documento establece criterios para desarrollar marcos e indicadores de medición del desempeño y proporciona ejemplos de buenas prácticas existentes entre los reguladores. El documento también describe ideas sobre cómo los reguladores reportan y usan la información de desempeño. Una parte importante del informe se centra en la jerarquía de objetivos y su impacto en el cumplimiento de la misión de la institución.

Otra parte se analizan los desafíos para medir la influencia de los reguladores sobre los resultados esperados. Describe los pasos potenciales para mejorar el conocimiento de los reguladores sobre cómo influir en los resultados y cómo pueden evaluar los riesgos relacionados con el logro de sus objetivos regulatorios y medir su desempeño en la mitigación de estos riesgos. En particular, la sección proporciona orientación para distinguir entre insumos, productos y resultados, y los explica en el contexto del proceso regulatorio. Finalmente, presenta una perspectiva de valor por dinero al incorporar conceptos de eficiencia, economía y efectividad y vincular actividades, resultados y objetivos.

La NAO también publicó el documento *Performance measurement: Good practice criteria and maturity model* [Medición del rendimiento: criterios de buenas prácticas y modelo de madurez] (NAO, 2016^[101]), el cual proporciona los criterios de buenas prácticas establecidos en el informe Medición del desempeño por parte de los reguladores. También proporciona un modelo de madurez aplicado en informes anteriores sobre marcos de desempeño e informes de la junta.

Source: NAO (2016^[101]), *Performance Measurement: Good practice criteria and maturity model*, National Audit Office (NAO), <https://www.nao.org.uk/report/performance-measurement-by-regulators/> (consultado el 20 May 2020).

La NAO ha dirigido informes en los que se evalúa directamente el desempeño de los organismos reguladores en el Reino Unido, pero también la forma en que los organismos reguladores miden e informan sobre su propio desempeño. Por lo que respecta a la auditoría del desempeño, en un conjunto representativo de informes se incluye lo siguiente:

- En 2018, la NAO examinó si el enfoque de la Oficina de Normas de Educación, Servicios y Aptitudes para la Infancia (Ofsted) para inspeccionar las escuelas ofrece valor por dinero. En particular, la NAO evaluó el rendimiento y el impacto de Ofsted. (NAO, 2018^[102])
- En 2020, un informe analizó si el Banco de Negocios Británico ha mejorado el acceso de las PYMES al financiamiento y está preparado para responder a los desafíos futuros (NAO, 2020^[103]). El informe analizaba la lógica de la intervención pública a través del banco, sus objetivos, el seguimiento de los resultados y los criterios de éxito. Posteriormente, la NAO comparó el desempeño del Banco con sus propios objetivos e impactos. Por último, el documento analizaba las disposiciones de gobernanza, los costos y la preparación para hacer frente a los desafíos futuros. En el Box 2.11 se presenta brevemente la metodología de la NAO para evaluar el desempeño del banco. Se consideró evidencia cualitativa como entrevistas detalladas con funcionarios relevantes de instituciones interesadas y estudios de casos

En cuanto al examen de los resultados de la autoevaluación, la NAO publicó un informe para los reguladores económicos:

- En 2019, la NAO evaluó la forma en que la Autoridad de Regulación de los Servicios de Agua (Ofwat), la Oficina de Mercados de Gas y Electricidad (Ofgem), la Oficina de Comunicaciones (Ofcom) y la Autoridad de Conducta Financiera (FCA) medían e informaban su desempeño en la protección de los intereses de los consumidores. Sin embargo, en el informe no se evaluó el desempeño regulatorio de cada organismo regulador ni se centró en sus objetivos estatutarios. Parte de la justificación para evaluar la labor de protección de los consumidores se basa en los GBP 855 millones de gastos de operación de los organismos reguladores durante 2017-2018 (NAO, 2019^[104]). (Ver Recuadro 2.12).

Box 2.11. El Banco de Negocios Británico y el acceso a financiamiento para PYMES

En 2014 el gobierno lanzó el Banco de Negocios Británico (banco) para abordar las debilidades en el mercado financiero de PYMES en el Reino Unido. Se estableció como misión del banco *“ayudar a generar crecimiento económico al hacer que los mercados financieros funcionen mejor para empresas más pequeñas, permitiéndoles prosperar y crecer”*. Considerando esta misión, una auditoría de desempeño fue parte del plan anual de auditorías de NAO para 2020. El estudio abarcó:

- Antecedentes y fundamentos para la creación del banco, sus objetivos, monitoreo y criterios de éxito.
- Desempeño del banco en alcanzar sus objetivos y evaluación de impacto.
- Acuerdos de gobernanza, crecimiento, costos y preparación para abordar desafíos futuros.

En general, la NAO encontró señales positivas al comparar el desempeño y métricas del banco, mostrando que las PYMES estaban creciendo como resultado de las actividades del banco. Un subconjunto de los principales hallazgos del reporte de auditoría indicó que:

- El Banco representó una respuesta más coherente por el Departamento de Negocios, Energía y Estrategia Industrial para el acceso de PYMES al financiamiento, comparado con las intervenciones gubernamentales pasadas.
- El Banco llevó a cabo evaluaciones de buena calidad para evaluar sus productos, pero algunas iniciativas requirieron una evaluación de impacto a largo plazo.
- El Banco excedió sus objetivos iniciales dentro del contexto de un ambiente económico benigno.
- El Banco tenía una evaluación general de efectividad de costos, pero había menos información disponible acerca de sus actividades individuales.
- El Banco debía fortalecer sus procedimientos de gobernanza y operación para abordar demandas inherentes a su rápido crecimiento.
- El Banco trabajó con el gobierno para analizar posibles recursos de apoyo en futuras recesiones económicas.

Las recomendaciones del reporte fueron dirigidas hacia el banco, el departamento y el Tesoro (*Ministerio de Hacienda*) de su majestad:

- Un acuerdo de las prioridades del Banco.
- ¿Qué se necesita que el banco logre en el contexto del apoyo gubernamental para empresas?
- Los criterios de éxito para el Banco, de manera que cualquier decisión sobre el alcance de la misión pueda informarse con evidencia contundente.

En la serie de recomendaciones para el banco se incluyeron las siguientes:

- El análisis de costo del banco debería demostrar el costo-efectividad de actividades individuales para permitir comparaciones de gastos operativos con otras organizaciones.
- El banco debería publicar información que permita al Parlamento y otros actores observar las cantidades de dinero dirigido a PYMES y las propias actividades del Banco, incluyendo su trabajo de políticas y administración general.

Fuente: NAO (2020^[103]), *British Business Bank* (Banco de Negocios Británico), National Audit Office (NAO), <https://www.nao.org.uk/wp-content/uploads/2020/01/British-Business-Bank.pdf> (consultado el 20 de mayo de 2020).

Recuadro 2.12. Regular para proteger a los consumidores en servicios públicos, comunicaciones y mercados de servicios financieros

Ofwat, Ofgem, Ofcom y la FCA

En 2019, la NAO publicó un reporte dirigido a identificar cómo la Autoridad de Regulación de Servicios de Agua (Ofwat), la Oficina de Mercados de Gas y Electricidad (Ofgem), la Oficina de Comunicaciones (Ofcom) y la Autoridad de Conducta Financiera (FCA) cuantifican y reportan su desempeño al proteger los intereses de los consumidores. El reporte pretendía determinar:

- Si los reguladores: 1) tienen una percepción adecuada sobre las problemáticas clave que los consumidores enfrentan; 2) definen cuáles son sus metas; y 3) las barreras que enfrentan.
- Si los reguladores miden adecuadamente su propio desempeño, comprenden el alcance de hasta dónde son capaces de influir en los resultados del consumidor, y si utilizan esa evidencia para mejorar su propia eficacia.
- Si los reguladores publican su desempeño de manera que sea útil para el Parlamento y otros actores involucrados.

El reporte identificó que los consumidores de servicios regulados enfrentan dificultades significativas, desde el aumento en las facturas hasta el impacto de las fallas en servicios. Los reguladores tienen una buena perspectiva de los intereses y problemáticas de los consumidores, pero no fueron lo suficientemente específicos y se concentraron en fijar los resultados que querían alcanzar para los consumidores, y la información que necesitan evaluar y reportar para su desempeño general.

Principales hallazgos del informe

Problemas e intereses de los consumidores	Medición y mejora del desempeño	Reporte de los resultados de los consumidores
Cada regulador tiene una buena perspectiva de los problemas clave de los consumidores de acuerdo con su propia investigación y consulta con los actores.	Los reguladores monitorean información acerca de las experiencias de los usuarios y sus resultados, pero no utilizan esta información de manera rutinaria para evaluar su propio desempeño.	La presentación de informes de manera pública por parte de los reguladores no proporciona una evaluación general de la forma en que están protegiendo los intereses de los consumidores.
Las problemáticas enfrentadas por los consumidores son: <ul style="list-style-type: none"> • asequibilidad y deuda • acceso a tratos o servicios adecuados • fallas en el servicio o calidad de servicio 	Ninguno de los reguladores ha desarrollado una comprensión general de su influencia sobre los resultados de los consumidores	Los representantes de los consumidores encuentran útiles las publicaciones de los reguladores.
Los reguladores no han sido lo suficientemente específicos al definir los resultados generales que quieren alcanzar para los consumidores.	Los reguladores están trabajando para mejorar la forma de medir su desempeño	Es una tarea desafiante articular su impacto con el desempeño de cada sector
Los reguladores encuentran dificultad en administrar los retos que enfrentan y los objetivos opuestos a la protección de los consumidores.		Los reguladores no tienen estándares de presentación de informes.

Algunas de las principales recomendaciones para los reguladores son:

- Vincular los resultados de alto nivel esperados por los consumidores, con los intereses prácticos.
- Modelar y cuantificar la influencia regulatoria y su impacto a través de trabajo colaborativo.
- Trabajar con procesos de consultoría con el gobierno y otros actores.
- Fijar expectativas y estándares comunes para la evaluación de decisiones e intervenciones regulatorias.

Fuente: NAO (2019^[104]), *Regulating to protect consumers in utilities, communications and financial services markets* (Regular para proteger a los consumidores en servicios públicos, comunicaciones y mercados de servicios financieros), National Audit Office (NAO), <https://www.nao.org.uk/wp-content/uploads/2019/03/Regulating-to-protect-consumers-in-utilities-communications-and-financial-service-markets.pdf> (consultado el 21 de mayo de 2020).

La labor de la NAO respecto al desempeño institucional subraya prácticas relevantes para las instituciones auditoras tales como la ASF. Primero, la NAO promueve la autoevaluación de reguladores, y fomenta el uso de instrumentos específicos de apoyo. Siguiendo esta estrategia, la NAO difunde, a través de su sitio web, una serie de documentos para guiar a las organizaciones a la autoevaluación y toma de decisiones (NAO, s.f.^[105]). Dichos documentos incluyen ejemplos de buenas prácticas, estudios de caso, listas de control, preguntas y formatos. En este sitio web, la NAO agrupa una lista de informes con análisis y metodologías innovadoras. Los informes, etiquetados como *Audit Insights* [*Perspectivas de Auditoría*], son resúmenes metodológicos, no evaluaciones *per se*. Reguladores como el IFT o instituciones como COFECE ya están llevando a cabo evaluaciones; sin embargo, esta no es una práctica común entre las instituciones mexicanas. Por lo tanto, la ASF podría promover la autoevaluación y publicar metodologías, experiencias o experimentos relacionados con diferentes tipos de evaluaciones.

La NAO también publica documentos técnicos para guiar el desempeño institucional. Por ejemplo, documentos dirigidos a consejos para mejorar su desempeño organizacional. Adicionalmente, varios reportes de la NAO al Parlamento analizan la medida en que la información financiera está disponible para los encargados clave de toma de decisiones, y tienen efectos positivos para el desempeño organizacional (NAO, s.f.^[106]). Esta es otra fuente de posible trabajo para la ASF: evaluar el impacto y la transparencia de la información financiera en el desempeño. (Ver Recuadro 2.13).

La NAO ha aprovechado expertos externos para dirigir auditorías de desempeño. Un ejemplo de esto es la *Review of Government Evaluations: A report for the NAO [Revisión de Evaluaciones de Gobierno: Un reporte para NAO]* (Gibbons and McNally, n.d.^[99]), la cual fue asignada a expertos de la Escuela de Economía de Londres y la Universidad de Surrey, como parte de una estrategia más amplia del uso del costo efectividad en el gobierno. La relevancia de las evaluaciones externas es que los auditores pueden apoyarse en expertos y conocimiento fuera de la institución. Además, una auditoría de desempeño externa, dirigida por instituciones auditoras, reduce el riesgo de colusión entre entidades a cargo de políticas públicas y los evaluadores. La ASF podría llevar a cabo evaluaciones externas para fortalecer informes de auditoría específicos, dependiendo de las metodologías y de acuerdo con el presupuesto.

Recuadro 2.13. Desempeño de organismos públicos no departamentales al presentar informes a los departamentos

En 2011, la NAO publicó una encuesta sobre los arreglos de informes de desempeño entre 41 Organismos Públicos No Departamentales (NDPB) y 12 departamentos de financiamiento. Una de las motivaciones para realizar esta encuesta fue el hecho de que los ministros de los departamentos que financiaban a los NDPB eran los principales responsables de la rendición de cuentas al Parlamento en cuanto a su eficiencia y eficacia— a pesar de que los NDPB operan en igualdad de condiciones desde el gobierno central.

El reporte abordó los marcos de desempeño de los NDPB, el desempeño institucional y la relación de valor por dinero, monitoreando el desempeño y arreglos institucionales entre los NDPB y los departamentos.

La NAO, al elaborar este reporte, revisó documentos de los NDPB, entrevistó a NDPB y funcionarios de departamento, y realizó un análisis cuantitativo de datos.

Entre las áreas clave de atención que se destacaron en el informe se encontraban las siguientes:

- Aumentar el enfoque en desempeño, en lugar de las medidas del proceso.
- Reducir el nivel de rotación de indicadores.
- Mejorar los enlaces entre desempeño y recursos.
- Mejor uso de metas y objetivos para conducir a la mejora del desempeño.
- Un enfoque claro de la calidad de los datos.

Fuente: NAO (2010^[107]), *Non-Departmental Public Bodies Performance Reporting to Departments* (Desempeño de organismos públicos no departamentales al presentar informes a los departamentos), National Audit Office (NAO), https://www.nao.org.uk/wp-content/uploads/2010/05/NDBP_Performance_Reporting.pdf (consultado el 25 de mayo de 2020).

Propuestas de acción

Evaluar el diseño institucional de los reguladores podría ser parte de los planes de auditoría de desempeño de la ASF.

La ASF ha incluido elementos de gobernanza en algunas auditorías de desempeño, evaluando los procesos de toma de decisiones, coordinación institucional y planeación. Estos esfuerzos son relevantes y la ASF podría considerar el llevar a cabo auditorías específicas en esta área, concentrándose en determinar si el diseño y los arreglos institucionales tienen impactos en procesos y resultados.

Una evaluación transversal sobre arreglos institucionales y su impacto en el alcance de objetivos puede ser de utilidad para obtener lecciones para diseñar instituciones y mejorar los resultados de la implementación de política pública. El manual OECD *Best Practice Principles for the Governance of Regulators* [*Principios de Mejores Prácticas para la Gobernanza de los Reguladores* de la OCDE] proporciona una guía útil sobre los elementos que son importantes en el diseño de instituciones reguladoras.

Es importante tomar en cuenta las causas subyacentes identificadas por la literatura económica para promover los principios de buenas prácticas. Por ejemplo, la transparencia y responsabilidad es una práctica relevante promovida por la OCDE, pero una perspectiva de cumplimiento debería complementarse con una evaluación de efectividad para facilitar el escrutinio público. El órgano rector del regulador puede ser evaluado de acuerdo con su capacidad para promover flexibilidad en el alcance de objetivos, pero también con su contribución para reducir el riesgo de captura regulatoria. La fuente y esquemas de recursos financieros pueden ser evaluados de acuerdo con la efectividad del regulador en promover el trabajo independiente y técnico. La autoevaluación de los reguladores también podría estar sujeta a auditoría; la ASF podría analizar si la autoevaluación es una herramienta que genera mejoras en el desempeño y las intervenciones de políticas.

Los indicadores de gobernanza de la OCDE podrían proporcionar un marco para que la ASF priorice auditorías sobre transparencia y la rendición de cuentas entre reguladores mexicanos.

Los indicadores de la OCDE sobre las medidas de transparencia, responsabilidad y ámbito de acción indican que los reguladores de energía y telecomunicaciones tienen mayor eficacia al adoptar estas prácticas que los reguladores de transporte. La ASF podría evaluar a través de la realización de una auditoría si estos hallazgos son consecuencia de la independencia jurídica y efectiva u otros arreglos institucionales. Adicionalmente, la ASF podría auditar si las medidas de transparencia han llevado a una toma de decisiones más eficaz por parte del regulador, o si estas son herramientas de escrutinio eficaces.

La ASF también podría efectuar auditorías para identificar si las prácticas implementadas por los reguladores tienen impactos en el desempeño, y emitir recomendaciones sobre su ejecución.

La ASF podría llevar a cabo auditorías de desempeño de los reguladores de acuerdo con la adopción de los principios de mejores prácticas de la OCDE. Estos elementos pueden proporcionar información sobre la fuerza institucional de los reguladores

Los principios de buenas prácticas de la OCDE de los reguladores constituyen un marco para mejorar el desempeño institucional y reducir el riesgo de influencia indebida. Sin embargo, la ASF podría no solo seguir un enfoque de cumplimiento al auditar estos principios entre reguladores, sino que también podría analizar el desempeño. La transparencia, rendición de cuentas y gobernanza de los reguladores requieren una evaluación de su eficacia y su contribución al alcance de objetivos. Por ejemplo, la

transparencia requiere un acceso real y sencillo a información útil, en formatos amigables. El cumplimiento de la obligación de divulgar información no es suficiente para constituir una herramienta de escrutinio real.

La ASF podría revisar los análisis de las auditorías de desempeño, pasando de una perspectiva de producto a un enfoque en resultados.

La ASF lleva a cabo auditorías de desempeño subrayando múltiples omisiones y faltas de cumplimiento de los reguladores. La mayoría de los informes analizados incluían también el impacto en los resultados, pero este no es necesariamente el núcleo de la auditoría. La ASF podría mejorar el análisis y el impacto de sus recomendaciones enfocándose en resultados. Por el mismo motivo, varias recomendaciones emitidas por la ASF en sus informes se enfocaron en el cumplimiento de las omisiones, y dejaron de lado las causas subyacentes para alcanzar los objetivos de política pública.

La ASF podría priorizar los objetivos de las auditorías de desempeño, abordando funciones u objetivos específicos de los reguladores como una base para racionalizar recursos y sólo mantener un alcance amplio para aquellos reguladores que pueden ser considerados como prioridad. Al hacer esto, la ASF puede ir más a profundidad en el análisis de la gobernanza y el desempeño de los reguladores.

Los objetivos de las auditorías de desempeño, obtenidos de una serie de reportes, indican que fueron identificados claramente. Sin embargo, estos objetivos, o el alcance en el enfoque realizado por la ASF fueron amplios, considerando varios elementos de análisis, incluyendo elementos de gobernanza y operación, entre otros. Estas auditorías tuvieron éxito al identificar las principales omisiones de los reguladores, pero también pudieron proporcionar recomendaciones para abordar las causas subyacentes de la deficiencia en el desempeño. Las auditorías requieren tiempo y recursos, por lo tanto, una priorización de las auditorías y los objetivos tiene el potencial de liberar recursos que pueden ser utilizados en casos donde se requieren evaluaciones a profundidad. Estos recursos pueden contribuir con un análisis más profundo en la identificación de las causas subyacentes de las deficiencias, y conducir a recomendaciones a largo plazo.

Notas

¹ Una condición de monopolio natural implica que sólo una empresa puede ser establecida para atender la demanda de un producto de mercado específico, ya que garantiza el menor costo en comparación con el esquema competitivo.

² Un enfoque normativo de la regulación analiza cuándo y cómo debería ocurrir la regulación, mientras que un enfoque positivo explica las causas subyacentes a regular.

³ El riesgo se define como la probabilidad del evento multiplicado por el alcance del daño. Por lo tanto, en el ejemplo de la contaminación, la regulación debería apuntar a reducir la probabilidad de que las empresas contaminen al prohibir actividades específicas y aplicar multas si las realizan, o en caso de que existe algún nivel de contaminación “inevitable”, minimizar el daño al solicitarles almacenar y tratar los residuos con tecnología. Por supuesto, la alternativa de cero contaminación es prohibir la actividad en conjunto, pero esto ocasionaría consecuencias económicas profundas.

⁴ El compromiso de los actores involucrados se refiere a cualquier actor que puede ser una persona, institución, organización, ciudadano, grupo de interés, empresa o grupo de empresas con interés en la propuesta regulatoria en evaluación.

⁵ Dicha evaluación podría complementar las auditorías ya realizadas por la Auditoría Especial de Cumplimiento Financiero de la ASF, concretamente en la cobranza, administración, ejercicio y aplicación de recursos aprobados por el Congreso, así como en su propia administración y registro financiero.

⁶ A pesar de que PAFER fue desarrollado para reguladores económicos, con algunas adaptaciones podría aplicarse a reguladores sociales o de riesgo.

⁷ No hay datos de Estados Unidos.

⁸ Los reguladores no sólo pueden ser examinados en su desempeño al alcanzar objetivos institucionales y sus mandatos, sino también en su aplicación de herramientas de calidad regulatoria tales como la AIR, consulta pública y evaluación *ex post*, de forma independiente a la supervisión de organismos nacionales como la CONAMER—ya que muchos reguladores operan en igualdad de condiciones del poder central.

⁹ En este caso, el término “actor interesado” se refiere a cualquier actor, que puede ser una persona, institución, organización, ciudadano, grupo de interés, empresa o grupo de empresas con interés en el trabajo de la CONAMER, incluyendo el análisis de proyectos de regulación y la simplificación de cargas administrativas, tales como entidades de gobierno, empresas, grupos de consumidores, y organizaciones de la sociedad civil, entre otros.

Anexo 2.A. Revisión de literatura académica sobre las causas subyacentes para evaluar y auditar el desempeño de los reguladores

En la siguiente sección, se presentan los principales problemas institucionales identificados por la literatura económica y la experiencia acumulada por la OCDE al evaluar reguladores. Estos hallazgos pueden proporcionar puntos de vista a la ASF al auditar el desempeño de los reguladores, y al identificar fuentes que pueden impactar positivamente en el alcance de los objetivos de los reguladores.

Reguladores y supervisores

Las relaciones institucionales entre reguladores y sus supervisores, es decir el Congreso o el Ejecutivo Federal, han sido abordadas en literatura académica y empírica. Primero, en la búsqueda de intereses individuales, existen riesgos e incentivos de influencia indebida en esas entidades. Cualquier regulador, de hecho, puede ser sujeto de influencia indebida, también conocida como captura regulatoria, desde tres fuentes: agencias de gobierno, entidades reguladas y el público. La literatura económica ha resaltado los problemas más importantes en esta relación para prevenir sesgos en la búsqueda de los objetivos institucionales.

Los arreglos institucionales entre autoridades supervisoras (llamadas “principales” en la teoría económica) y reguladores (“agentes”) podrían afectar negativamente en la consecución de los objetivos de políticas. En principio, debido a información asimétrica, el Congreso o el Ejecutivo Federal podrían encontrar desafíos al seleccionar al mejor candidato para dirigir a los reguladores, ya que no pueden evaluar directamente sus habilidades y capacidades—esta situación se refiere a la selección adversa. Una vez que el titular de la institución es seleccionado, otra fuente de posible conflicto es el riesgo moral. En esta situación, el problema es el comportamiento del órgano de gobierno o el titular de la agencia. Por ejemplo, el nivel de esfuerzo ejercido en la búsqueda de objetivos de política pública y la adherencia al código ético podrían no ser observables, lo que puede afectar los resultados esperados (Laffont and Martimort, 2002^[108]). Por lo tanto, deberían establecerse arreglos institucionales para minimizar los riesgos generados por la selección adversa y el riesgo moral. El Congreso o el Ejecutivo Federal, como órganos rectores, deberían establecer un diseño institucional para prevenir el riesgo de contratar candidatos sin experiencia, con habilidades técnicas deficientes para liderar las instituciones, así como para prevenir decisiones ineficientes.

Esta relación entre reguladores y supervisores puede ser de interés para la ASF, ya que podría comenzar una serie de auditorías que analicen si el desempeño de los reguladores está relacionado con sus arreglos institucionales. Por ejemplo, la ASF podría identificar si el criterio de selección de órganos de gobierno de los reguladores podría influir en el alcance de objetivos, medidas de transparencia, uso de recursos y obligaciones de rendición de cuentas. Adicionalmente, la ASF podría desarrollar auditorías de desempeño para identificar si las medidas de control, tales como las auditorías de transparencia, rendición de cuentas y cumplimiento han tenido impacto en el alcance de objetivos. Al respecto, en (OCDE, 2017^[10]), la OCDE presentó propuestas para auditar la estrategia del Sistema Nacional de Transparencia para reforzar la transparencia.

Captura regulatoria

La captura regulatoria es una situación en que los reguladores dejan de lado sus objetivos de política pública y el interés público para actuar en favor de grupos o individuos específicos. La captura regulatoria tiene tres escuelas de pensamiento principales, de acuerdo con Boehm (2007^[109]). La primera es la *Teoría de Interés de Grupo*, que data de 1971, cuando George Stigler publicó *“La Teoría de la Regulación Económica”* (Stigler, 1971^[110]) y fue desarrollada más adelante por escuelas de Chicago y Virginia. El argumento básico es que la regulación no puede servir al interés público, sino que crea y protege rentas monopolistas. La segunda escuela, promovida por de Soto (2002^[111]) y Shleifer and Vishny (1994^[112]) argumenta que los políticos y burócratas presentan una regulación deficiente para obtener beneficios de posibles recompensas (trámites innecesarios). Finalmente, la tercera escuela, encabezada por Jean Jacques Laffont y Jean Tirole (1991^[113]) explica la teoría de la captura regulatoria como una consecuencia de asimetrías en la información (o agencia). Un ejemplo utilizado por los autores plantea al Congreso supervisando un regulador que fija el precio e ingresos de una industria. A causa de la información asimétrica entre el regulador y el Congreso, este último encuentra potencial de colusión entre la industria y el regulador.

La literatura sobre captura regulatoria explica el papel de los grupos de interés en el proceso de elaboración de políticas públicas. La noción moderna del concepto se atribuye a Stigler (1971^[110]) como una situación donde una industria puede tomar ventaja de los poderes del estado para obtener rentas privadas—por lo tanto, las decisiones regulatorias no contribuirán con los objetivos de política pública para los que fue creado el regulador. Posteriormente, la literatura sobre captura regulatoria reconoció que la influencia política también podría surgir de múltiples actores, incluyendo a los actores pequeños y dispersos como los consumidores, que poseen una mayor participación en la influencia política (Peltzman, 1976^[114]). Por consiguiente, los autores de la escuela de Chicago como Posner (1974^[69]), Peltzman (1976^[114]) y Becker (1983^[115]) discutieron la competencia entre grupos de interés para obtener privilegios de estado.

Laffont and Tirole (1991^[113]) analizaron el trabajo de las escuelas de Chicago y Virginia (representadas por Tollison y Tullock) y concluyeron que ambos enfoques no eran correctos porque tenían dos limitaciones. En primer lugar, ignoran la asimetría de información entre actores, lo que alimenta los incentivos de las empresas para influir a las instituciones—cuando existe información completa, no hay espacio para el cabildeo. Segundo, estas escuelas solamente analizaron la captura regulatoria desde la perspectiva de la demanda, representada por instituciones, e ignorando por lo tanto un riesgo potencial: la operación indirecta de industrias y el público a través de funcionarios electos que pueden influir en las instituciones.

De acuerdo con Spiller (1990^[116]), puede surgir discreción en el comportamiento de los reguladores debido a la naturaleza inobservable de sus acciones. Ellos pueden perseguir objetivos que no están alineados con aquellos que les fueron encomendados por el Congreso o el poder ejecutivo. Este problema perfiló dos enfoques: el primero asume que los instrumentos del Congreso son lo suficientemente poderosos para controlar a los reguladores, y el segundo, dentro de la naturaleza burocrática de la regulación (teoría de la captura ingenua), asume que los problemas de agencia son lo suficientemente simples para que los reguladores trabajen independientemente de los supervisores. No obstante, Spiller concluye que esas son situaciones extremas dentro de un entorno donde los políticos y grupos de interés compiten por influir en los reguladores.

Martimort (1999^[117]) concluyó que la influencia abarca más allá del ciclo de vida de los reguladores porque, en etapas tempranas, cuando los intereses de las legislaturas y los ciudadanos, así como la supervisión, son fuertes, el riesgo de captura del regulador es menor. Una vez que el interés se desvanece, la interacción entre el regulador y la industria aumenta, así como el riesgo de captura regulatoria.

Varias fuentes inducen influencia indebida pero, como enfatizan Laffont y Tirole (1991^[113]) el mayor problema es la respuesta organizacional para prevenir la colusión. Las principales fuentes de influencia son:

- sobornos monetarios
- futura contratación de comisionados y personal (el efecto de “puerta giratoria”)
- relaciones personales que proporcionan incentivos para tratar amablemente a la industria
- presión sobre el manejo de la dependencia
- transferencias indirectas a funcionarios clave seleccionados quienes pueden influir en los reguladores.

La teoría de captura regulatoria brinda un acercamiento importante para las EFS al auditar los organismos reguladores, ya que se centra en el análisis del desempeño basado en independencia institucional. La ASF podría llevar a cabo una serie de auditorías de desempeño, revisando la relación entre reguladores y actores, analizando si las prácticas de comunicación formal e informal y el trabajo colaborativo tienen impactos en la toma de decisiones y el alcance de objetivos. Adicionalmente, la ASF podría examinar, por medio de auditorías de desempeño, si los arreglos institucionales internos están diseñados para reducir el riesgo de captura regulatoria y corrupción de funcionarios. Por ejemplo, analizar si los programas de carrera tienen impacto en los efectos de puertas giratorias, si los nombramientos de miembros de órganos de gobierno impactan en decisiones estratégicas, si los procedimientos de inspección conducen a riesgo de corrupción, y si la transparencia es un instrumento efectivo para reducir el riesgo de corrupción, entre otros.

Free riding

El *free riding* es una situación donde los beneficiarios de un bien público (hospitales, información pública o carreteras públicas) no contribuyen con el mantenimiento o pago por estos servicios. Este problema puede surgir cuando dos o más instituciones supervisan sectores específicos o persiguen objetivos de política que se traslapan, y uno toma ventaja de sus responsabilidades compartidas para minimizar sus actividades.

Respecto al problema del *free riding*, también existe una cantidad importante de trabajo académico y empírico. Olson (2002^[118]) señala que la teoría neoclásica indica que el comportamiento de *free riding* conduce a un suministro insuficiente de recursos de uso común. Coase, por ejemplo, analizó la eficiencia de asignar recursos y obtener resultados en presencia de externalidades, argumentando que los bajos costos de transacción y los derechos de propiedad bien definidos conducirán a la reasignación de recursos. Sin embargo, la crítica recae precisamente en el problema del *free riding*, ya que puede haber incentivos para evitar la regulación y sobornar para obtener una asignación específica de recursos (Coase, 1960^[119]). Elinor Ostrom subrayó más recientemente que los arreglos institucionales por recursos de uso común y bienes públicos no necesariamente “encajan” solo en el mercado o el estado. De acuerdo con Ostrom, a pesar de que una de las principales metas en el diseño de instituciones es empujar el interés propio para alcanzar mejores resultados, su investigación empírica argumenta que la meta central de las políticas públicas es diseñar instituciones para motivar a las personas. Por lo tanto, la pregunta a plantear es cómo pueden las instituciones policéntricas contribuir u obstaculizar los objetivos de política (Ostrom, 2010^[120]). Sin embargo, Venkatachalam, afirma que existe un fallo escondido incluso en aquellos casos donde el manejo comunitario es exitoso (afirmado por Ostrom) y que las instituciones requieren herramientas basadas en incentivos (Venkatachalam, 2011^[121]).

En una contribución reciente a la literatura económica, Martimort y Lefebvre analizaron dos enfoques en relación con los efectos de las políticas públicas provenientes de la formación de grupos (Lefebvre and Martimort, 2020^[122]). Aprovechando un enfoque de diseño de mecanismos y de agencia, analizaron la

creación y competencia de los grupos de interés. Desde un punto de vista optimista, la competencia conduce al balance adecuado entre grupos de interés (Lefebvre and Martimort, 2020^[122])

Un enfoque que considera el concepto de *free riding* puede ser útil si las EFS están interesadas en auditar a reguladores en cumplimiento de sus obligaciones cuando tienen responsabilidades compartidas en algunas industrias. Por ejemplo, la ASF podría auditar si los reguladores de energía y ambiente se coordinan y alcanzan objetivos comunes. En México, los sectores de energía y ambiente son propensos al problema del *free riding*, ya que existe un regulador específico regulando ambos problemas, la Agencia de Seguridad, Energía y Ambiente (ASEA).

Coordinación

En diseño organizacional, es frecuente que diferentes agencias converjan en la regulación de las industrias, cada una con problemas de políticas públicas específicos que atacar: proteger el medio ambiente, regular el poder de mercado, o proteger a los trabajadores y consumidores. Una ventaja de separar poderes es el aumento en la especialización y la reducción de riesgos de captura del regulador, porque la observabilidad aumenta y por lo tanto el costo de influencia indebida es mayor. Sin embargo, al mismo tiempo las responsabilidades duplicadas pueden generar problemas de regulación excesiva, conflictos políticos, coordinación, incluso puede inducir a problemas de *free riding*, dejando las funciones de los reguladores en situación de incumplimiento.

Los arreglos institucionales podrían minimizar los problemas de coordinación. En principio, esto puede ser atacado a través de la rendición de cuentas y la transparencia, ya que los supervisores pueden monitorear si las agencias regulatorias están cumpliendo con sus actividades.

Landau (1969^[123]) aborda la noción de redundancia como un efecto negativo, y argumenta que, a pesar de que las funciones duplicadas son consideradas generalmente como un desperdicio de recursos, la redundancia podría ser una oportunidad para asegurar el funcionamiento adecuado de políticas públicas. En este caso, las funciones duplicadas pueden aumentar la observabilidad y el costo de captura regulatoria.

Freeman y Rossi, por otro lado (2012^[124]), recabaron formas específicas de coordinación que las dependencias en Estados Unidos han adoptado para alcanzar un proceso regulatorio con buen funcionamiento al decidir la separación de funciones. Esos acuerdos de coordinación, tales como coordinación interinstitucional, elaboración conjunta de políticas y coordinación de la gestión presidencial, buscan aumentar los beneficios y reducir los costos del espacio regulatorio compartido.

La coordinación de instituciones está relacionada con el problema del *free riding*. En este caso, la ASF podría planificar auditorías de desempeño enfocadas en prácticas de coordinación institucional para alcanzar metas y objetivos con eficiencia, economía y eficacia.

Reconociendo los desafíos que enfrentan los reguladores al ejercer sus labores, la OCDE desarrolló *The Governance of Regulators [La Gobernanza de los Reguladores]* (OCDE, 2014^[125]). Estos principios pueden ayudar a mitigar los riesgos y disminuir impactos potenciales generados por la captura regulatoria y otros asuntos relacionados con la información, tales como riesgo moral, selección adversa y el problema del *free riding*.

Bibliografía

- ANAO (2017), *Management of the Contract for Telephone Universal Service Obligations*. [96]
Department of Communication and the Arts, Oficina Nacional de Auditoría de Australia,
https://www.anao.gov.au/sites/default/files/ANAO_Report_2017-2018_Report_12.pdf
 (consultado el 26 de mayo de 2020).
- ANAO (2006), *Evaluation and Performance Audit Close cousins-or distant relatives?*, Oficina [130]
 Nacional de Auditoría de Australia, Canberra,
https://www.anao.gov.au/sites/default/files/McPhee_evaluation_and_performance_audit_2006.pdf (consultado el 14 de septiembre de 2020).
- ANAO (2006), *Regulation of Pesticides and Veterinary Medicines*. *Australian Pesticides and* [97]
Veterinary Medicines Authority, Oficina Nacional de Auditoría de Australia,
https://www.anao.gov.au/sites/default/files/ANAO_Report_2006-2007_14.pdf (consultado el 26 de mayo de 2020).
- ASF (2019), *Desempeño de la CFE en el Transporte y Suministro de Gas Natural*, Auditoría [91]
 Superior de la Federación.
- ASF (2019), *Desempeño de la Empresa Exportadora de Sal, S.A. de C.V.*, Auditoría Superior de [94]
 la Federación, https://informe.asf.gob.mx/Documentos/Auditorias/2018_0433_a.pdf
 (consultado el 13 de agosto de 2020).
- ASF (2019), *Regulación y Supervisión en Materia de Electricidad a Cargo de la CRE*, Auditoría [93]
 Superior de la Federación.
- ASF (2019), *Regulación y Supervisión en Materia de Hidrocarburos a Cargo de la CRE*, [95]
 Auditoría Superior de la Federación,
https://informe.asf.gob.mx/Documentos/Auditorias/2018_1577_a.pdf (consultado el 13 de agosto de 2020).
- ASF (2018), *Auditoría del Marco Institucional para la Lucha contra la Corrupción*, Auditoría [76]
 Superior de la Federación (ASF), México.
- ASF (2017), *Normar los servicios educativos, modalidad tecnológica*, Auditoría Superior de la [53]
 Federación (ASF), México,
http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2017a/Documentos/Auditorias/2017_0149_a.pdf
 (consultado el 16 de abril de 2020).

- ASF (2017), *Normar los servicios educativos, modalidad universitaria*, Auditoría Superior de la Federación (ASF), México, http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2017a/Documentos/Auditorias/2017_0150_a.pdf (consultado el 16 de abril de 2020). [52]
- ASF (2017), *Regulación y Supervisión de la Participación de BANSEFI en el Otorgamiento de Apoyos a los Damnificados por los Sismos del 7 y 19 de Septiembre de 2017*, Auditoría Superior de la Federación (ASF), México, http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2017b/Documentos/Auditorias/2017_1680_a.pdf (consultado el 16 de abril de 2020). [62]
- ASF (2016), *Regulación del Sector Financiero (Sociedades de Información Crediticia)*, Auditoría Superior de la Federación (ASF), México, http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2016i/Documentos/Auditorias/2016_0060_a.pdf (consultado el 16 de abril de 2020). [61]
- ASF (2016), *Regulación y Permisos de Electricidad*, Auditoría Superior de la Federación (ASF), México, https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2016i/Documentos/Auditorias/2016_0131_a.pdf (consultado el 16 de abril de 2020). [57]
- ASF (2015), *Competitividad y Transparencia del Marco Regulatorio que el Gobierno Federal Aplica a los Particulares*, Auditoría Superior de la Federación (ASF), México, http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2015i/Documentos/Auditorias/2015_0419_a.pdf (consultado el 16 de abril de 2020). [51]
- ASF (2015), *Política pública de padrones de programas gubernamentales para el otorgamiento de subsidios y apoyos*, Auditoría Superior de la Federación (ASF), México, http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2015i/Documentos/Auditorias/2015_1580_a.pdf (consultado el 16 de abril de 2020). [59]
- ASF (2015), *Regulación y Supervisión de la Infraestructura Ferroviaria*, Auditoría Superior de la Federación (ASF), México, http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2015i/Documentos/Auditorias/2015_0387_a.pdf (consultado el 16 de abril de 2020). [60]
- ASF (2014), *Regulación y Supervisión de la Actividad Minera*, Auditoría Superior de la Federación (ASF), México, http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2014i/Documentos/Auditorias/2014_0244_a.pdf (consultado el 16 de abril de 2020). [58]
- ASF (2014), *Vigilancia del Cumplimiento de la Normatividad Aplicable y Fortalecimiento de la Certeza Jurídica en las Relaciones entre Proveedores y Consumidores*, Auditoría Superior de la Federación (ASF), México, http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2014i/Documentos/Auditorias/2014_0240_a.pdf (consultado el 16 de abril de 2020). [45]
- ASF (2013), *Auditoría de Desempeño de la Comisión Federal de Mejora Regulatoria*, Auditoría Superior de la Federación (ASF), México, http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2013i/Documentos/Auditorias/2013_0062_a.pdf (consultado el 15 de abril de 2020). [26]

- ASF (2013), *Comisión Federal de Competencia Económica*, Auditoría Superior de la Federación, http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2013i/Documentos/Auditorias/2013_0276_a.pdf (consultado el 1 de junio de 2020). [92]
- ASF (2013), *Simplificación Administrativa*, Auditoría Superior de la Federación (ASF), México, http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2013i/Documentos/Auditorias/2013_0065_a.pdf (consultado el 16 de abril de 2020). [50]
- ASF (2012), *Mejora Regulatoria para la Competitividad*, Auditoría Superior de la Federación (ASF), México, http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2012i/Documentos/Auditorias/2012_0485_a.pdf (consultado el 15 de abril de 2020). [25]
- ASF (2008), *Auditoría al Proceso de Autorización a los Expendios como Comisionistas de Lotería Nacional in Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2008*, Auditoría Superior de la Federación (ASF), México, <https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2008i/Indice/Auditorias.htm> (consultado el 13 de agosto de 2020). [44]
- ASF (2008), *Auditoría al Proceso de Otorgamiento de Permisos de Sorteos in Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2008*, Auditoría Superior de la Federación (ASF), México, <https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2008i/Indice/Auditorias.htm> (consultado el 13 de agosto de 2020). [43]
- Becker, G. (1983), "A Theory of Competition Among Pressure Groups for Political Influence", *The Quarterly Journal of Economics*, Vol. 98/3, pp. 371-400, <https://www.jstor.org/stable/1886017> (consultado el 19 de mayo de 2020). [115]
- Boehm, F. (2007), *Regulatory Capture Revisited-Lessons from Economics of Corruption*, Internet Center for Corruption Research (ICCR), <http://www.iccg.org/downloads/Boehm%20-%20Regulatory%20Capture%20Revisited.pdf> (consultado el 19 de mayo de 2020). [109]
- Casullo, L., A. Durand and F. Cavassini (2019), "The 2018 Indicators on the Governance of Sector Regulators - Part of the Product Market Regulation (PMR) Survey", *OECD Economics Department Working Papers*, No. 1564, OECD Publishing, París, <https://dx.doi.org/10.1787/a0a28908-en>. [74]
- Coase, R. (1960), "The Problem of Social Cost", *The Journal of Law & Economics*, Vol. 3, pp. 1-44, <https://www.jstor.org/stable/724810> (consultado el 28 de mayo de 2020). [119]
- COFEMER (2012), *ACUERDO por el que se implementa la Manifestación de Impacto Regulatorio Ex post*, https://dof.gob.mx/nota_detalle_popup.php?codigo=5279502 (consultado el 12 de junio de 2020). [16]
- COFEMER (2010), *ACUERDO por el que se fijan plazos para que la Comisión Federal de Mejora Regulatoria resuelva sobre anteproyectos y se da a conocer el Manual de la Manifestación de Impacto Regulatorio*, https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5153094&fecha=26/07/2010 (consultado el 11 de junio de 2020). [14]

- Comisión Europea (2019), *Better regulation: Taking stock and sustaining our commitment*, Comisión Europea, https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/better-regulation-taking-stock_en.pdf (consultado el 17 de abril de 2020). [30]
- CONAMER (2019), *Estrategia Nacional de Mejora Regulatoria*, Comisión Nacional de Mejora Regulatoria, https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/490503/Estrategia_Nacional_de_Mejora_Regulatoria-Portal.pdf (consultado el 4 de junio de 2020). [17]
- CONAMER (2019), *Programa de Simplificación de Trámites (SIMPLIFICA) | Secretaría de Economía | Gobierno | gob.mx*, <https://www.gob.mx/se/articulos/programa-de-simplificacion-de-tramites-simplifica> (consultado el 22 de mayo de 2019). [22]
- Cour des comptes (2012), *Les relations de l'administration fiscale avec les particuliers et les entreprises*, https://www.ccomptes.fr/sites/default/files/EzPublish/Rapport_thematique_relations_administration_fiscale.pdf (consultado el 15 de septiembre de 2020). [46]
- CRE (2018), *Reporte de Evaluación Ex Post respecto de la regulación denominada "Disposiciones Administrativas de Carácter General en Materia de Acceso Abierto y Prestación de los Servicios de Transporte por Ducto y Almacenamiento de Gas"*, Comisión Reguladora de Energía, Ciudad de México, <http://187.191.71.192/expediente/17526/emitido/48945/COFEME> (consultado el 12 de junio de 2020). [18]
- de Soto, H. (2002), *The Other Path: The Economic Answer to Terrorism*, Basic Books. [111]
- Freeman, J. and J. Rossi (2012), "Agency Coordination in Shared Regulatory Space", *Harvard Law Review*, Vol. 125/5, pp. 1132-1211, https://cdn.harvardlawreview.org/wp-content/uploads/pdfs/vol125_freeman_rossi.pdf (consultado el 20 de mayo de 2020). [124]
- Gibbons, S. and S. McNally (n.d.), *Review of Government Evaluations: A report for the NAO*, London School of Economics (LSE), <https://www.nao.org.uk/wp-content/uploads/2013/12/LSE-Review-of-selection-of-evaluations-with-appendices1.pdf> (consultado el 20 de mayo de 2020). [99]
- Gobierno de México (s.f.), *Justicia Cotidiana en materia de Mejora Regulatoria*, <https://www.gob.mx/conamer/articulos/justicia-cotidiana-en-materia-de-mejora-regulatoria?idiom=es> (consultado el 3 de junio de 2020). [21]
- INTOSAI (2019), *GUID - 9020 - Evaluation of Public Policies*, <https://www.issai.org/pronouncements/guid-9020-evaluation-of-public-policies/> (consultado el 4 de diciembre de 2020). [3]
- INTOSAI (2019), *Performance Audit Standard*, INTOSAI, <https://www.issai.org/pronouncements/issai-3000-performance-audit-standard/> (consultado el 4 de diciembre de 2020). [2]
- INTOSAI (s.f.), *Fundamental Principles of Performance Auditing*, INTOSAI, https://www.intosai.org/fileadmin/downloads/documents/open_access/ISSAI_100_to_400/issai_i_300/issai_300_en.pdf (consultado el 4 de diciembre de 2020). [1]

- INTOSAI (s.f.), *INTOSAI Working Group on Financial Modernization and Regulatory Reform*, [24]
<https://www.intosaicommunity.net/wgfmrr/ongoing-projects/> (consultado el 15 de septiembre de 2020).
- INTOSAI (s.f.), *INTOSAI Working Group on Key National Indicators. White Paper on Key National Indicators*, INTOSAI, [80]
https://www.eurosai.org/handle404?exporturi=/export/sites/eurosai/.content/documents/White-Paper_final_edition_-on-key_national_indicators.pdf (consultado el 4 de diciembre de 2020).
- INTOSAI (n.d.), *ISSAI Implementation Handbook - Performance Audit*, INTOSAI, [127]
<https://static1.squarespace.com/static/57019a6db6aa607cbb909ab2/t/58dc3e9e44024326ef94e2ac/1490829004541/ISSAI+Performance+Audit-Implementation+Handbook-V2.pdf> (consultado el 14 de septiembre de 2020).
- ISSAI (n.d.), *Performance Audit Standard*, <https://www.issai.org/pronouncements/issai-3000-performance-audit-standard/> [126]
 (consultado el 8 de septiembre de 2020).
- Laffont, J. and D. Martimort (2002), *The Theory of Incentives: The Principal-Agent Model*, Princeton University Press, <http://dx.doi.org/10.2307/j.ctv7h0rwr>. [108]
- Laffont, J. and J. Tirole (1991), "The Politics of Government Decision-Making: A Theory of Regulatory Capture", *The Quarterly Journal of Economics*, Vol. 106/4, pp. 1089-1127, <https://www.jstor.org/stable/2937958> (consultado el 18 de mayo de 2020). [113]
- Landau, M. (1969), "Redundancy, Rationality, and the Problem of Duplication", *Source: Public Administration Review*, Vol. 29/4, pp. 346-358, <https://www.jstor.org/stable/973247> [123]
 (consultado el 20 de mayo de 2020).
- Lefebvre, P. and D. Martimort (2020), "'When Olson Meets Dahl': From Inefficient Groups Formation to Inefficient Policy Making", *Chicago Journals*, Vol. 82/3, <http://dx.doi.org/10.1086/707586>. [122]
- Martimort, D. (1999), "The Life Cycle of Regulatory Agencies: Dynamic Capture and Transaction Costs", *The Review of Economic Studies*, Vol. 66/4, pp. 929-947, <https://www.jstor.org/stable/2566926> (consultado el 19 de mayo de 2020). [117]
- NAO (2020), *British Business Bank*, Oficina Nacional de Auditoría, <https://www.nao.org.uk/wp-content/uploads/2020/01/British-Business-Bank.pdf> (consultado el 20 de mayo de 2020). [103]
- NAO (2020), *Gambling regulation: Problem gambling and protecting vulnerable people*, Oficina Nacional de Auditoría, <https://www.nao.org.uk/wp-content/uploads/2020/02/Gambling-regulation-problem-gambling-and-protecting-vulnerable-people.pdf> (consultado el 17 de abril de 2020). [65]
- NAO (2019), *Ensuring food safety and standards*, Oficina Nacional de Auditoría, <https://www.nao.org.uk/wp-content/uploads/2019/06/Ensuring-food-safety-and-standards.pdf> [66]
 (consultado el 17 de abril de 2020).
- NAO (2019), *Regulating to protect consumers in utilities, communications and financial services markets*, Oficina Nacional de Auditoría, <https://www.nao.org.uk/wp-content/uploads/2019/03/Regulating-to-protect-consumers-in-utilities-communications-and-financial-service-markets.pdf> (consultado el 21 de mayo de 2020). [104]

- NAO (2018), *Office for Standards in Education, Children's Services and Skills*, Oficina Nacional de Auditoría, <https://www.nao.org.uk/wp-content/uploads/2018/05/Ofsted-inspection-of-schools.pdf> (consultado el 20 de mayo de 2020). [102]
- NAO (2017), *A Short Guide to Regulation*, Oficina Nacional de Auditoría, <https://www.nao.org.uk/wp-content/uploads/2017/09/A-Short-Guide-to-Regulation.pdf> (consultado el 17 de abril de 2020). [38]
- NAO (2016), *Performance Measurement by Regulators*, Oficina Nacional de Auditoría, <https://www.nao.org.uk/wp-content/uploads/2016/11/Performance-measurement-by-regulators.pdf> (consultado el 17 de abril de 2020). [41]
- NAO (2016), *Performance Measurement: Good practice criteria and maturity model*, Oficina Nacional de Auditoría, <https://www.nao.org.uk/report/performance-measurement-by-regulators/> (consultado el 20 de mayo de 2020). [101]
- NAO (2015), *The Economic Regulation of the Water Sector*, Oficina Nacional de Auditoría, <https://www.nao.org.uk/wp-content/uploads/2014/07/The-economic-regulation-of-the-water-sector.pdf> (consultado el 17 de abril de 2020). [67]
- NAO (2014), *Business Perceptions Survey 2014*, Oficina Nacional de Auditoría, <https://www.nao.org.uk/wp-content/uploads/2014/05/Business-perceptions-survey-2014.pdf> (consultado el 17 de abril de 2020). [40]
- NAO (2014), *Using Alternatives to Regulation to Achieve Policy Objectives*, Oficina Nacional de Auditoría, <https://www.nao.org.uk/wp-content/uploads/2014/06/Using-alternatives-to-regulation-to-achieve-policy-objectives1.pdf> (consultado el 17 de abril de 2020). [39]
- NAO (2013), *Evaluation in Government*, Oficina Nacional de Auditoría, https://www.nao.org.uk/wp-content/uploads/2013/12/10331-001-Evaluation-in-government_NEW.pdf (consultado el 20 de mayo de 2020). [98]
- NAO (2012), *Submission of Evidence: Controls on regulation*, Oficina Nacional de Auditoría, https://www.nao.org.uk/wp-content/uploads/2012/09/controls_on_regulation_2012.pdf (consultado el 17 de abril de 2020). [49]
- NAO (2011), *Delivering Regulatory Reform*, Oficina Nacional de Auditoría, <https://www.nao.org.uk/wp-content/uploads/2011/02/1011758.pdf> (consultado el 17 de abril de 2020). [42]
- NAO (2010), *Non-Departmental Public Bodies Performance Reporting to Departments*, Oficina Nacional de Auditoría, https://www.nao.org.uk/wp-content/uploads/2010/05/NDBP_Performance_Reporting.pdf (consultado el 25 de mayo de 2020). [107]
- NAO (2010), *Taking the Measure of Government Performance*, Oficina Nacional de Auditoría, <https://www.nao.org.uk/wp-content/uploads/2010/07/1011284.pdf> (consultado el 20 de mayo de 2020). [100]
- NAO (2001), *Better Regulation: Making Good Use of Regulatory Impact Assessment*, Oficina Nacional de Auditoría, <https://www.nao.org.uk/wp-content/uploads/2001/11/0102329es.pdf> (consultado el 17 de abril de 2020). [48]

- NAO (s.f.), *Oficina Nacional de Auditoría (sitio web)*, Oficina Nacional de Auditoría, [37]
<https://www.nao.org.uk> (consultado el 17 de abril de 2020).
- NAO (s.f.), *Self-assessment resources*, Oficina Nacional de Auditoría, [105]
<https://www.nao.org.uk/highlights/self-assessment-resources/> (consultado el 21 de mayo de 2020).
- NAO (s.f.), *Support to boards*, Oficina Nacional de Auditoría, [106]
https://www.nao.org.uk/search/type/report/pi_area/support-to-boards/ (consultado el 24 de mayo de 2020).
- OCDE (2020), *Driving Performance at Ireland's Environmental Protection Agency*, The [81]
 Governance of Regulators, OECD Publishing, París, <https://dx.doi.org/10.1787/009a0785-en>.
- OCDE (2020), *Gobernanza Regulatoria del Sector Ferroviario en México*, OECD Publishing, [89]
 París, <https://dx.doi.org/10.1787/853948a7-es>.
- OCDE (2020), *Impulsando el desempeño del Regulador de Infraestructura de Transporte de* [84]
Perú, Gobernanza de reguladores, OECD Publishing, París,
<https://dx.doi.org/10.1787/6b95ee9b-es>.
- OCDE (2020), *Regulatory Impact Assessment*, OECD Best Practice Principles for Regulatory [5]
 Policy, OECD Publishing, París, <https://dx.doi.org/10.1787/7a9638cb-en>.
- OCDE (2019), *Guía de la OCDE para el cumplimiento regulatorio y las inspecciones*, OECD [7]
 Publishing, París, <https://dx.doi.org/10.1787/0fe43505-es>.
- OCDE (2019), *Impulsando el desempeño del Organismo Supervisor de la Inversión en Energía* [83]
y Minería de Perú, Gobernanza de reguladores, OECD Publishing, París,
<https://dx.doi.org/10.1787/9789264310827-es>.
- OCDE (2019), *Impulsando el desempeño del Organismo Supervisor de la Inversión Privada en* [82]
Telecomunicaciones de Perú, Gobernanza de reguladores, OECD Publishing, París,
<https://dx.doi.org/10.1787/9789264310612-es>.
- OCDE (2019), *Simplificación Administrativa en el Instituto Mexicano del Seguro Social*, OECD [27]
 Publishing, París, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264306585-es>.
- OCDE (2018), *Análisis ex post de la regulación: Prácticas y lecciones de países de la OCDE*, [15]
 OCDE, México,
[https://www.oecd.org/centrodemexico/publicaciones/OCDE%20\(2018\)%20An%C3%A1lisis%20Expost.pdf](https://www.oecd.org/centrodemexico/publicaciones/OCDE%20(2018)%20An%C3%A1lisis%20Expost.pdf) (consultado el 8 de abril de 2020).
- OCDE (2018), *Driving Performance at Ireland's Commission for Regulation of Utilities*, The [73]
 Governance of Regulators, OECD Publishing, París,
<https://dx.doi.org/10.1787/9789264190061-en>.
- OCDE (2018), *Governance of Sector Indicators Database 2018*, OCDE, [90]
<http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/governance-indicators.htm>.
- OCDE (2018), *OECD Regulatory Policy Outlook 2018*, OECD Publishing, París, [9]
<https://dx.doi.org/10.1787/9789264303072-en>.

- OCDE (2017), *Creando una cultura de independencia: Guía práctica contra influencias indebidas*, Gobernanza de reguladores, OECD Publishing, París, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264287877-es>. [72]
- OCDE (2017), *El Sistema Nacional de Fiscalización de México: Fortaleciendo la Rendición de Cuentas para el buen Gobierno*, Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública, OECD Publishing, París, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264268975-es>. [10]
- OCDE (2017), *Entidades Fiscalizadoras Superiores y el buen gobierno: Supervisión, información y visión*, Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública, OECD Publishing, París, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264280625-es>. [29]
- OCDE (2017), *Impulsando el desempeño de la Agencia de Seguridad, Energía y Ambiente de México*, Gobernanza de reguladores, OECD Publishing, París, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264280991-es>. [88]
- OCDE (2017), *Impulsando el desempeño de la Comisión Nacional de Hidrocarburos de México*, Gobernanza de reguladores, OECD Publishing, París, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264280908-es>. [87]
- OCDE (2017), *Impulsando el desempeño de la Comisión Reguladora de Energía de México*, Gobernanza de reguladores, OECD Publishing, París, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264280960-es>. [86]
- OCDE (2017), *Impulsando el desempeño de los órganos reguladores en materia energética de México*, Gobernanza de reguladores, OECD Publishing, París, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264272996-es>. [85]
- OCDE (2016), *Being an Independent Regulator*, The Governance of Regulators, OECD Publishing, París, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264255401-en>. [71]
- OCDE (2016), *Governance of Regulators' Practices: Accountability, Transparency and Co-ordination*, The Governance of Regulators, OECD Publishing, París, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264255388-en>. [77]
- OCDE (2016), *Pilot database on stakeholder engagement practices*, OECD, París, <https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/pilot-database-on-stakeholder-engagement-practices.htm> (consultado el 6 de abril de 2020). [78]
- OCDE (2015), *Ahorros en cargas administrativas en Colima y Jalisco por la Ventanilla Única Nacional*, OECD, París, <https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/Ahorros-en-Cargas-Colima-y-Jalisco-June-2016.pdf> (consultado el 2 de agosto de 2017). [28]
- OCDE (2015), *OECD Regulatory Policy Outlook 2015*, OECD Publishing, París, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264238770-en>. [8]
- OCDE (2014), *Regulatory Enforcement and Inspections*, OECD Best Practice Principles for Regulatory Policy, OECD Publishing, París, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264208117-en>. [6]
- OCDE (2014), *Regulatory Policy in Mexico: Towards a Whole-of-Government Perspective to Regulatory Improvement*, OECD Reviews of Regulatory Reform, OECD Publishing, París, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264203389-en>. [12]

- OCDE (2014), *The Governance of Regulators*, OECD Best Practice Principles for Regulatory Policy, OECD Publishing, París, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264209015-en>. [125]
- OCDE (2012), *Recomendación del Consejo sobre Política y Gobernanza Regulatoria*, OECD Publishing, París, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264209046-es>. [11]
- OCDE (2011), *Regulatory Policy and Governance: Supporting Economic Growth and Serving the Public Interest*, OECD Publishing, París, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264116573-en>. [4]
- OCDE (2010), *Risk and Regulatory Policy: Improving the Governance of Risk*, OECD Reviews of Regulatory Reform, OECD Publishing, París, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264082939-en>. [70]
- OCDE (s.f.), *Indicators of Product Market Regulation*, <https://www.oecd.org/economy/reform/indicators-of-product-market-regulation/> (consultado el 29 de abril de 2020). [19]
- OCDE (s.f.), *OECD governance indicators*, <https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/governance-indicators.htm> (consultado el 25 de mayo de 2020). [75]
- Olson, M. (2002), *The Logic of Collective Action. Public Goods and Theory of Groups*, Harvard University Press. [118]
- ONMR (s.f.), *Observatorio Nacional de Mejora Regulatoria*, <http://www.observatoriomejoraregulatoria.org/> (consultado el 3 de junio de 2020). [20]
- ORR (2018), *Business Plan 2018-19*, https://orr.gov.uk/_data/assets/pdf_file/0006/27465/orr-business-plan-2018-19.pdf (consultado el 3 de marzo de 2019). [79]
- Ostrom, E. (2010), "Beyond Markets and States: Polycentric Governance of Complex Economic Systems", *The American Economic Review*, pp. 641-672, <https://www.jstor.org/stable/27871226> (consultado el 28 de mayo de 2020). [120]
- Peltzman, S. (1976), "Toward a More General Theory of Regulation", *The Journal of Law & Economics*, Vol. 19/2, pp. 211-240, <https://www.jstor.org/stable/725163> (consultado el 19 de mayo de 2020). [114]
- Posner, R. (1974), "Theories of Economic Regulation", *Source: The Bell Journal of Economics and Management Science*, Vol. 5/2, pp. 335-358, <https://www.jstor.org/stable/pdf/3003113.pdf?refreqid=excelsior%3A54dbef1fe643a1ec8d4d2956991bd32d> (consultado el 13 de mayo de 2020). [69]
- Shleifer, A. and R. Vishny (1994), "Politicians and Firms", *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 109/4, pp. 995-1025, <https://scholar.harvard.edu/shleifer/publications/politicians-and-firms> (consultado el 19 de mayo de 2020). [112]
- SNMR (2019), *Estrategia Nacional de Mejora Regulatoria*, Sistema Nacional de Mejora Regulatoria, México, https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/486718/Estrategia_Sistema_Nacional.pdf (consultado el 6 de abril de 2020). [13]
- Spiller, P. (1990), "Politicians, Interest Groups, and Regulators: A Multiple-Principals Agency Theory of Regulation", *The Journal of Law and Economics*, Vol. 33/1, pp. 65-101, <https://www.jstor.org/stable/725511> (consultado el 19 de mayo de 2020). [116]

- Stigler, G. (1971), "The Theory of Economic Regulation", *The Bell Journal of Economics and Management Science*, Vol. 2/1, pp. 3-21, <https://www.jstor.org/stable/3003160> (consultado el 19 de mayo de 2020). [110]
- Tribunal de Cuentas Europeo (2020), *Implementing Cohesion policy: comparatively low costs, but insufficient information to assess simplification savings*, Tribunal de Cuentas Europeo (ECA), Luxembourg, https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR20_07/SR_ESI_Funds_EN.pdf (consultado el 12 de octubre de 2020). [47]
- Tribunal de Cuentas Europeo (2020), *Law-making in the European Union after almost 20 years of Better Regulation*, Tribunal de Cuentas Europeo (ECA), https://www.eca.europa.eu/lists/ecadocuments/rw20_02/rw_better_regulation_en.pdf (consultado el 12 de octubre de 2020). [35]
- Tribunal de Cuentas Europeo (2020), *Our work: Audit methodology*, Tribunal de Cuentas Europeo (ECA), <https://www.eca.europa.eu/en/Pages/AuditMethodology.aspx> (consultado el 22 de octubre de 2020). [23]
- Tribunal de Cuentas Europeo (2019), *EU-wide stress tests for banks: unparalleled amount of information on banks provided but greater coordination and focus on risks needed*, Tribunal de Cuentas Europeo (ECA), https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR19_10/SR_EBA_STRESS_TEST_EN.pdf (consultado el 15 de junio de 2020). [64]
- Tribunal de Cuentas Europeo (2019), *Our activities in 2019. Annual Activity Report of the European Court of Auditors*, Tribunal de Cuentas Europeo (ECA), <http://dx.doi.org/10.2865/167736>. [56]
- Tribunal de Cuentas Europeo (2019), *Special Report no 14/2019 'Have your say!': Commission's public consultations engage citizens, but fall short of outreach activities*, Tribunal de Cuentas Europeo (ECA), https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR19_14/SR_Public_participation_EN.pdf (consultado el 12 de octubre de 2020). [36]
- Tribunal de Cuentas Europeo (2019), *Work Programme 2020*, Tribunal de Cuentas Europeo (ECA), Luxembourg, https://www.eca.europa.eu/lists/ecadocuments/wp2020/wp2020_en.pdf (consultado el 17 de abril de 2020). [34]
- Tribunal de Cuentas Europeo (2018), *Air pollution: Our health still insufficiently protected*, Tribunal de Cuentas Europeo (ECA), https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR18_23/SR_AIR_QUALITY_EN.pdf (consultado el 15 de junio de 2020). [63]
- Tribunal de Cuentas Europeo (2018), *Ex-post review of EU legislation: A well-established system, but incomplete*, Tribunal de Cuentas Europeo, https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR18_16/SR_BETTER_REGULATION_EN.pdf (consultado el 12 de octubre de 2020). [31]
- Tribunal de Cuentas Europeo (2018), *New options for financing rural development projects: Simpler but not focused on results*, Tribunal de Cuentas Europeo (ECA), https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR18_11/SR_SCO_EN.pdf (consultado el 14 de junio de 2020). [54]

- Tribunal de Cuentas Europeo (2018), *The majority of simplification measures brought into Horizon 2020 have made life easier for beneficiaries, but opportunities to improve still exist*, Tribunal de Cuentas Europeo (ECA), https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR18_28/SR_HORIZON_2020_EN.pdf (consultado el 14 de junio de 2020). [55]
- Tribunal de Cuentas Europeo (2018), *Work Programme 2019*, Tribunal de Cuentas Europeo (ECA), Luxembourg, https://www.eca.europa.eu/lists/ecadocuments/wp2019/wp2019_en.pdf (consultado el 17 de abril de 2020). [33]
- Tribunal de Cuentas Europeo (2017), *Performance Audit Manual*, Tribunal de Cuentas Europeo (ECA), Directorate of Audit Quality Control Committee, https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/PERF_AUDIT_MANUAL/PERF_AUDIT_MANUAL_EN.PDF (consultado el 17 de abril de 2020). [131]
- Tribunal de Cuentas Europeo (2017), *Work Programme 2018*, Tribunal de Cuentas Europeo (ECA), Luxembourg, https://www.eca.europa.eu/lists/ecadocuments/wp2018/wp2018_en.pdf (consultado el 17 de abril de 2020). [32]
- Unión Europea (2016), *Interinstitutional Agreement between the European Parliament, the Council of the European Union and the European Commission on Better Law-Making*, [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32016Q0512\(01\)&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32016Q0512(01)&from=EN) (consultado el 25 de junio de 2020). [128]
- Unión Europea (2012), *Treaty on the European Union*, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A12012M%2FTXT>. [129]
- Venkatachalam, L. (2011), "Hidden Failure of 'Successful Institutions': Community Management of CPRs", *Economic and Political Weekly*, Vol. 46/29, pp. 103-107, <https://www.jstor.org/stable/23018737> (consultado el 28 de mayo de 2020). [121]
- Viscusi, W., J. Harrington and J. Vernon (2005), *Economics of Regulation and Antitrust*, MIT Press, Cambridge, Massachusetts. [68]

Facilitando la implementación del mandato de la Auditoría Superior de la Federación de México

POLÍTICA Y GOBERNANZA REGULATORIA

Este estudio tiene por objeto apoyar a la Auditoría Superior de la Federación de México (ASF) a cumplir su mandato y ampliar sistemáticamente el portafolio de sus auditorías de desempeño para abordar la política regulatoria y la gobernanza de los órganos reguladores. Revisa los instrumentos e indicadores de la OCDE sobre gobernanza regulatoria y la experiencia de la ASF en estos campos, así como las buenas prácticas de otras entidades de fiscalización superior (EFS) de países OCDE. También proporciona guía sobre auditorías e iniciativas específicas que la ASF podría adaptar como parte de sus esfuerzos. Al ampliar sistemáticamente su portafolio de auditorías a temas de política regulatoria, la ASF sigue una tendencia y buena práctica que se está volviendo común entre las EFS.

Para más información, visite: www.oecd.org/gov/integridad/