

# REPORTE DE ANÁLISIS ECONÓMICO SECTORIAL

## ELECTRICIDAD – La aplicación del Análisis de Impacto

### Regulatorio (RIA) al sector energía: La experiencia del Reino Unido, Italia y Perú.

Año 5 – N° 9 – Diciembre 2016



Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería

Bernardo Monteagudo 222, Magdalena del Mar  
Lima – Perú

[www.osinerg.gob.pe](http://www.osinerg.gob.pe)

Gerencia de Políticas y Análisis Económico

Teléfono: 219-3400 Anexo 1057

[http://www.osinergmin.gob.pe/seccion/institucional/acerca\\_osinergmin/estudios\\_economicos](http://www.osinergmin.gob.pe/seccion/institucional/acerca_osinergmin/estudios_economicos)

## Índice

|                                                                                                                                |    |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| Presentación.....                                                                                                              | 3  |
| La aplicación del Análisis de Impacto Regulatorio (RIA) al sector energía: la experiencia del Reino Unido, Italia y Perú ..... | 4  |
| Introducción.....                                                                                                              | 4  |
| Legislar Mejor (Better Regulation) .....                                                                                       | 4  |
| Análisis de Impacto Regulatorio (RIA).....                                                                                     | 5  |
| El RIA en Reino Unido, Italia y Perú.....                                                                                      | 10 |
| I.    El RIA en la OFGEM (Reino Unido) .....                                                                                   | 10 |
| II.   El RIA en la AEEG (Italia).....                                                                                          | 15 |
| III.  El RIA en Osinergmin (Perú) .....                                                                                        | 20 |
| Comentarios finales.....                                                                                                       | 26 |
| Notas .....                                                                                                                    | 28 |
| Abreviaturas utilizadas .....                                                                                                  | 29 |

## Presentación

Como parte de sus actividades asociadas a la gestión del conocimiento dentro del Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería (Osinergmin), la Gerencia de Políticas y Análisis Económico (GPAE) realiza un seguimiento a los principales eventos y discusiones de política en los sectores energético y minero. Este esfuerzo se traduce en los Reportes de Análisis Económico Sectorial (RAES) sobre las industrias reguladas y supervisadas por Osinergmin (gas natural, hidrocarburos líquidos, electricidad y minería).

Los RAES buscan sintetizar los principales puntos de discusión de los temas económicos vinculados a las industrias bajo el ámbito de competencias de Osinergmin, dando a conocer el posible desarrollo o la evolución futura de estos sectores. El presente reporte correspondiente al sector eléctrico aborda el tema “Las energías renovables no convencionales”.

El reporte define en primer lugar cómo la herramienta RIA se incorpora dentro del concepto de Legislar Mejor o *Better Regulation*, el cual hace referencia a una serie de principios que deben guiar una buena conducta regulatoria. Posteriormente, explica las principales características de la metodología RIA de acuerdo a los criterios establecidos por la Organización de Cooperación para el Desarrollo Económico (OCDE). Finalmente, describe y analiza la implementación y aplicación del RIA en los organismos reguladores de energía de Reino Unido, Italia y Perú.

Los comentarios y sugerencias se pueden enviar a la siguiente dirección de correo electrónico: [gpae@osinergmin.gob.pe](mailto:gpae@osinergmin.gob.pe).

Arturo L. Vásquez Cordano  
Gerente de Políticas y Análisis Económico

## *La aplicación del Análisis de Impacto Regulatorio (RIA) al sector energía: la experiencia del Reino Unido, Italia y Perú*

### **Introducción**

El Análisis de Impacto Regulatorio (RIA) es una herramienta importante para la toma de decisiones de política pública ya que permite evaluar ex ante los posibles impactos (beneficios y costos) que una política regulatoria podría tener para los grupos de interés afectados. En ese sentido, permite elegir las decisiones con mayores beneficios netos para la sociedad en su conjunto.

Dada la importancia de la metodología RIA para elaborar políticas regulatorias de calidad, este reporte nuestra en primer lugar cómo se define el RIA dentro del concepto de Legislar Mejor o *Better Regulation*. En segundo lugar, explica la metodología RIA de acuerdo a los lineamientos establecidos por la OCDE. Finalmente, describe y analiza la estrategia de implementación del RIA en los organismos reguladores del sector energía de Reino Unido (Office of Gas and Electricity Markets, OFGEM) e Italia (Autorità per l'energia elettrica il gas e il sistema idrico, AEEG). Se han elegido estos dos casos ya que representan una referencia precisa de la aplicación de la herramienta RIA en el sector energético.

Asimismo, el reporte analiza la estrategia de implementación del RIA realizada en Osinerghmin, el cual se inicia con un periodo de prueba para dos propuestas piloto presentadas por las gerencias de línea. En este punto, es importante señalar que Osinerghmin es el primer organismo regulador del Perú en incorporar la metodología RIA en la elaboración de sus procesos regulatorios y toma de decisiones.

### **Legislar Mejor (*Better Regulation*)**

La regulación está definida como una herramienta con la que cuentan las autoridades estatales para influir en el comportamiento de las personas, empresas y organismos públicos, por lo que su objetivo principal debe ser maximizar el beneficio neto de la sociedad, garantizando el funcionamiento eficiente de los mercados.

Cuando se diseñan políticas, leyes o regulaciones, los Estados buscan que éstas se hagan de la mejor manera posible; es decir, maximizando los beneficios y minimizando los efectos negativos. Para que la regulación cumpla con el objetivo de maximizar el bienestar social tiene que darse en términos de menores costos, transparencia en el proceso de producción normativa y contar con la opinión libre de los grupos afectados, entre otros.

Sobre este punto, nace el concepto de *Better Regulation*, el cual se basa en los principios que forman parte de la regulación, de tal forma que ésta brinde los mayores beneficios a la sociedad a los menores costos posibles. Esto se puede entender de dos formas:

- (i) En términos de “regular mejor”; es decir, mejorar la eficiencia y efectividad de las intervenciones políticas y pensar cuidadosamente sobre la necesidad o valor de la intervención regulatoria.
- (ii) En términos de resultados de la regulación una mejora de parte de la regulación y/o mejora general de todo el entorno regulatorio.

Existen una serie de documentos de la OCDE que ilustran este concepto, por ejemplo OCDE (2005), *“The Guiding Principles for Regulatory Quality and Performanc”*.<sup>[1]</sup> Este documento toma en cuenta una serie de principios que forman parte de una adecuada política regulatoria. En este sentido, vale la pena mencionar al Reino Unido, país pionero en definir sus principios de mejora regulatoria. En este caso, el *Better Regulation Executive* es el encargado de la reforma regulatoria del gobierno británico, el cual ha definido una serie de principios, los cuales se muestran en el **Gráfico N°1**.

**Gráfico N°1**  
**Principios de “Better Regulation”**

|                     |                                                                                                                                                                             |
|---------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Transparencia       | •El regulador debe desarrollar políticas de una manera abierta y mantener las regulaciones lo más simple y amigable.                                                        |
| Rendición de cuenta | •Los reguladores deben justificar las decisiones y someterlas al escrutinio público.                                                                                        |
| Proporcionalidad    | •Los reguladores solo deben intervenir cuando sea necesario. las resoluciones deben reflejar el riesgo que representan, y los costos deben ser identificados y minimizados. |
| Consistencia        | •Las normas y exigencias deben ser coherentes e implementadas rápidamente.                                                                                                  |
| Focalización        | •Las normas y exigencias deben centrarse en el problema y minimizar los efectos secundarios.                                                                                |

Fuente: OFGEM Impact Assessment Guidance (2013) <sup>[2]</sup>

### Análisis de Impacto Regulatorio (RIA)

El RIA es un procedimiento para realizar una evaluación sistemática y coherente de las políticas emitidas por una institución regulatoria, en el marco de sus competencias legales y en línea con sus objetivos estratégicos.

El RIA comprende la identificación y el análisis de los distintos efectos de una propuesta regulatoria. El enfoque analítico que sigue el RIA busca identificar las distintas opciones de política que se puedan considerar para alcanzar los objetivos de una institución reguladora, incluyendo la opción de no intervención. Luego, las opciones regulatorias son comparadas entre sí en base al análisis Beneficio-Costo (ABC) cuando los beneficios puedan ser monetizables, el análisis Costo-Efectividad (ACE) cuando los beneficios no puedan ser expresados en valores monetarios, o el Análisis Multicriterio, cuando se realiza un análisis cuantitativo y cualitativo.

El RIA permite al regulador cumplir con objetivos primordiales de la política pública, como son:

- 1) Mejorar el diseño, ejecución y seguimiento de las consecuencias de los sistemas de regulación.
- 2) Mejorar la rendición de cuentas y la transparencia en la formulación de políticas: transparente los costos y beneficios esperados de las opciones regulatorias para los diferentes grupos de interés, así como los costos de su aplicación para el gobierno.
- 3) Asegurar la participación de los grupos de interés en el proceso regulatorio, con lo cual se reduce el riesgo de rechazo de las medidas aprobadas.

La adopción del RIA será eficaz en la medida que esté integrada al proceso de formulación de políticas regulatorias de la entidad, de manera que cada instrumento regulatorio se apoye en la reflexión, el consenso y esté basado en datos empíricos que lo hagan objetivo y no sujeto a la especulación.

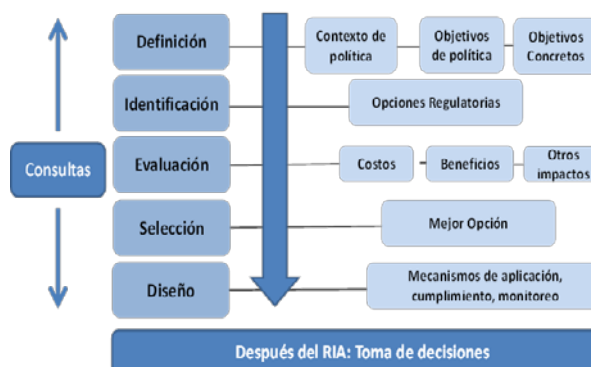
La importancia del RIA se encuentra en las oportunidades de innovación que

proporciona a los responsables de decisiones mediante la explotación de la información obtenida con los recursos disponibles.

El RIA permite la integración de herramientas analíticas como: el análisis de riesgos y, el análisis de impacto en variables de bienestar y de desempeño del mercado (i.e. competencia).

El RIA implica un considerable compromiso de las estructuras administrativas que lo producen. De tal forma, la experiencia internacional muestra que el RIA sólo debe ser aplicado a aquellas regulaciones consideradas “significativas”. La identificación de esas regulaciones es una parte esencial de la tarea de planificación y programación de la institución. Los responsables de la entidad regulatoria deberían centrar el RIA hacia aquellas propuestas que, a priori o ex ante, tengan el mayor impacto positivo en los grupos de interés o en la sociedad en su conjunto. De forma general, se observa las fases de elaboración del RIA en el **Gráfico N° 2**.

**Gráfico N° 2**  
**Fases del RIA**



Fuente: OCDE.

## Definir alcance y el análisis necesario

El Análisis de Impacto Regulatorio debe proporcionar una evidencia sólida sobre los impactos, así como las ventajas y las desventajas de la gama de opciones de política que se tienen para afrontar un problema. En forma general, el RIA debe proveer suficiente evidencia para responder los cuestionamientos o las objeciones que pueden ser anticipadas durante el proceso de toma de decisiones de política y en términos de reacción del público en general. Sin embargo, también debe evitar esfuerzos innecesarios que no den lugar a nuevas ideas, que dilaten innecesariamente la formulación de política al no cambiar las conclusiones, o que no brinden una mayor robustez al análisis.

### a. Análisis proporcional

El concepto de "Proporcionalidad de Análisis" para el Análisis de Impacto Regulatorio se relaciona con el nivel de detalle y profundidad del análisis que es necesario en las diferentes etapas del proceso.

De esta forma, la proporcionalidad en el análisis determinará los esfuerzos relativos al proceso de consulta, la recolección de datos, la ambición en los objetivos planteados, las opciones de política con los que se cuenta a disposición, los tipos de impactos que deben analizarse, el monitoreo y la evaluación, entre otros.

En forma general, el nivel de análisis debe ser proporcional a la significancia de la propuesta. A pesar que el RIA debe utilizarse de forma general en la evaluación de las propuestas regulatorias, el enfoque analítico preciso y el nivel de detalle debe decidirse caso-por-caso. Cuanto mayor sea la

significancia de la propuesta, se necesita un mayor análisis. Esta se definirá al iniciar la decisión de elaborar el RIA. Sin embargo, puede cambiar en la medida que se tenga más información sobre el asunto a ser regulado.

#### **b. Significancia del análisis**

Cuanto más significativos sean los impactos esperados de la propuesta, mayor deberá ser la profundidad del análisis. En ese caso, se brindará un mayor esfuerzo a la recolección de datos, la consulta a los “grupos de interés” y la cuantificación de los impactos.

La significancia de una propuesta se deriva de su importancia global en el ámbito económico, social o ambiental, aunque también puede estar relacionado con su impacto en un sector en particular.

Dada la naturaleza del proceso de toma de decisiones, no existe una división exacta entre aquello que es significativo y no significativo para los propósitos del RIA. En lugar de eso, en estos casos, esta clasificación se basará en el juicio de los encargados de realizar el RIA, de acuerdo a la importancia de la propuesta y si éstos son controversiales.

#### **c. Objetivos y contexto de política**

La intervención del gobierno debe basarse en la evidencia explícita que la intervención pública está justificada, dada la naturaleza del problema, los beneficios y costos esperados de la acción regulatoria y los mecanismos alternativos para enfrentar el problema. Por lo tanto, uno de los pasos iniciales en esta etapa es la de describir las deficiencias percibidas de las disposiciones reglamentarias vigentes, mencionar los

objetivos de la propuesta y por qué éstos son de particular interés y relevancia dentro del ámbito de la competencia de la institución.

Una vez establecida la justificación de la acción, se debe definir los aspectos principales y objetivos precisos de la política de regulación, de tal manera que se pueda proporcionar un medio para evaluar los impactos (positivos y negativos) de la regulación.

La claridad y la consistencia de los objetivos que se pretenden alcanzar dadas las competencias de las autoridades gubernamentales son de una importancia central en el éxito de las regulaciones. Esto permite dotar de coherencia a las acciones regulatorias y brindar certeza a los participantes del mercado sobre la consistencia de la política regulatoria.

De tal forma, es importante que el RIA refleje de una manera clara los objetivos de una autoridad regulatoria. En el caso de Osinerghmin, los cuales se encuentran incorporados en diferentes mandatos legales y en el Plan Estratégico. Esto permite que en el RIA no se confundan otros objetivos que estén fuera del campo de acción de la institución (*goal displacement*).

#### **d. Opciones regulatorias**

Uno de los principales esfuerzos que se requieren del RIA es el de no limitar el análisis a una sola opción regulatoria. De tal forma, el RIA no debe establecerse como una justificación de aquella opción regulatoria establecida *ex ante*, sino presentar una serie de opciones que puedan servir para el objetivo que se pretenda alcanzar. Las opciones regulatorias, aunque consistentes con el conjunto de objetivos, pueden tener distintos efectos sobre las diferentes partes

interesadas. Estos efectos pueden abarcar efectos distribucionales entre diferentes *stakeholders* (consumidores, empresas eléctricas), o inclusive dentro del mismo grupo de *stakeholders*. Generalmente, la autoridad regulatoria incluye dentro de las opciones regulatorias su opción “preferida”.

#### **e. Identificación de los costos y beneficios de las opciones regulatorias**

La información sobre los costos y beneficios de la regulación pueden ser básicamente de dos tipos: i) **cuantitativa** y ii) **cualitativa**. La información cuantitativa es aquella que se expresa en términos numéricos (en algunos casos monetarios). En algunos casos, la utilización de montos numéricos permite un mejor entendimiento de la dimensión de los efectos de la regulación, además de permitir una comparación clara de las opciones regulatorias. La cuantificación dependerá en gran medida de las características del aspecto regulado, lo que además determinará la técnica de cuantificación.

En la mayoría de los casos, no será posible evaluar todos los aspectos de una forma cuantitativa. Sin embargo, la imposibilidad de tomar en cuenta un análisis cuantitativo no debería generar un efecto importante en la consecución de la adopción del método RIA. En algunos casos, solo es posible contar con información de los principales costos incurridos por las empresas al introducir la regulación.

La metodología que permitirá el análisis de los impactos de las propuestas dependerá del tipo de la regulación, el tiempo disponible para el análisis, la existencia de información, entre otras. Debe considerarse al momento de empezar el análisis, el criterio de proporcionalidad descrito anteriormente.

Luego de efectuado el análisis, los beneficios y costos de las opciones formarán parte de una de las siguientes categorías:

#### **i) Impactos cuantificados y monetizados:**

Algunos beneficios generados por la política regulatoria pueden ser difíciles de cuantificar. Se debe procurar utilizar métodos alternativos de cuantificación. Solo aquellos costos y beneficios que son monetizados pueden ser agregados para llevar al cálculo de los beneficios netos.

#### **ii) Impactos cuantificados pero no monetizados:**

En este caso, se debe listar los beneficios en unidades físicas. Se debe mencionar cuál es la unidad de medida de estos impactos (ej. número de accidentes, cortes en el suministro, etc.).

#### **iii) Impactos expresados en términos cualitativos o intangibles que no son cuantificables ni monetizables:**

Aquellos beneficios y costos que son más propensos de tener un efecto significativo en las decisiones de política deben ser listados y descritos mencionando su importancia. Estos son parte del análisis que importa en la toma de decisiones, pero que no pueden ser estimados. Se debe señalar claramente los impactos no cuantificados que podrían tener una gran incidencia sobre la elección de alguna política en particular, de forma que pueda entenderse su importancia en el análisis de las políticas.

#### **f. Tomar una decisión a partir de criterios de decisión y elegir la mejor alternativa**

Identificando los costos y beneficios, y otros impactos, se debe tomar una decisión considerando la alternativa que tenga mayores beneficios sociales netos a través del tiempo o en todo caso eligiendo aquella que tenga el mayor ratio costo-beneficio (RCB).

El Análisis Costo-Beneficio ofrece una herramienta robusta para evaluar si los beneficios de una opción cumplen o exceden sus costos asociados y permite que distintas opciones alternativas se puedan comparar de una manera consistente. Este método actúa como herramienta para la toma de decisiones; sin embargo, no las condiciona.

Puede haber situaciones en las cuales la cuantificación sea especialmente compleja. Esto, debido a que existan distintos temas relevantes que no pueden analizarse globalmente, que sean de naturaleza incierta en el largo plazo o de naturaleza cualitativa.

Así, en la elección de una política regulatoria también entra en juego factores que no necesariamente son cuantificados en valores monetarios. Por ejemplo: la equidad, un posible daño ambiental o social, posibles riesgos de salud o seguridad, etc. Asimismo, se debe considerar las restricciones presupuestales y las restricciones políticas o culturales que puedan limitar la implementación de la regulación que se quiere llevar a cabo.

#### **g. Seguimiento y evaluación de las regulaciones**

Los hacedores de política deben estar facultados de analizar continuamente si la implementación de la regulación está siguiendo el camino correcto, es decir, hasta qué punto la política está alcanzando sus objetivos.

Cuando una política no está alcanzando sus objetivos, esto puede ser el resultado de un inadecuado diseño de política, o una inadecuada implementación de la misma. Por ejemplo, será necesario preguntarse si: ¿El problema fue adecuadamente analizado? ¿Los objetivos eran relevantes y alcanzables?

¿La política fue puesta en práctica por aquellas partes capaces de entender e implementar dichas regulaciones? ¿Los malos resultados son consecuencia de una débil capacidad administrativa?

Los sistema de seguimiento y evaluación, junto con los indicadores, proporcionan información importante sobre como la política está alcanzado el nivel de cumplimiento de los objetivos. De tal forma, el análisis de impacto deberá delinear cuál será el sistema de seguimiento y definir indicadores para evaluar la consecución de los principales objetivos de política. No es necesario realizar este procedimiento para todas las opciones evaluadas en el Análisis de Impacto. Esto será realizado luego de que la elección de la mejor opción de política sea decidida. Es necesario, sin embargo, definir y priorizar algunos indicadores para los objetivos principales de política (los llamados objetivos generales de política), dado que estos son válidos para todas las opciones de política.

#### **h. Consultas**

Existen diferentes métodos para realizar las consultas. Cada uno de estos métodos tiene sus factores positivos y negativos. En forma general, se utilizan distintas formas de consulta en los diferentes momentos del proceso. El método de consulta se basa en la finalidad precisa que se tiene en cuenta para el período de consulta. Las principales herramientas de consulta son:

**i) Notificación y comentarios:** Dar aviso en la prensa sobre la intención de regular, invitando que el público en general formule comentarios. Por lo general, se proporcionará un documento de trabajo u otro tipo de documento que explique la propuesta normativa y establezca algunos

temas en los cuales se solicitan comentarios particulares. Puede no ser muy efectivo en la obtención de datos, aunque algunas preguntas específicas pueden ayudar en la materia.

**ii) Circulación para comentarios:** Éste difiere de la primera herramienta en que la solicitud de comentarios se envían a un grupo seleccionado de interesados. Esta circulación para comentarios es de uso frecuente al inicio del proceso de desarrollo de la normativa, para obtener una visión de los grupos más afectados. Se puede realizar más de una circulación con el fin de afinar algunos puntos en el RIA.

**iii) Focus Group:** Es una técnica cualitativa de estudio que consiste en realizar una entrevista a un grupo compuesto por personas (generalmente 8) que tienen interés en una determinada propuesta regulatoria. El objetivo es obtener información sobre sus opiniones, comentarios, experiencias, expectativas con respecto a la intervención regulatoria.

**iv) Audiencias Públicas:** Las audiencias públicas permiten realizar comentarios a las propuestas regulatorias en persona (i.e. a los agentes afectados por las regulaciones), quienes en la mayoría de los casos no realizaría comentarios de forma escrita. Esta herramienta colabora al diálogo; el regulador puede clarificar los temas, hacer preguntas sobre el entendimiento

de diversos puntos y, en general, puede lograr un mayor entendimiento de la regulación.

## El RIA en Reino Unido, Italia y Perú

A continuación se presentan cómo los reguladores de la energía de Reino Unido (OFGEM), Italia (AEEG) y Perú (Osinerghmin) han realizado la implementación del RIA, mencionando los principales aspectos que consideran sus Guías Metodológicas para la realización del RIA.

### I. El RIA en la OFGEM (Reino Unido)

Desde diciembre de 2003, la Ley de Energía Sostenible estableció la obligación a la OFGEM de llevar a cabo una evaluación de impacto sobre aquellas propuestas que se consideren "importantes" de acuerdo a la Sección 5A del Utilities Act 2000. En particular, la OFGEM debe realizar y publicar el análisis de impacto de la propuesta o explícitamente declarar las razones por las que considera que no es necesario efectuar el RIA.

En el año 2004, la OFGEM adoptó la primera Guía Metodológica para la realización del análisis de impacto, que proporcionaba básicamente, orientación sobre la utilización de este tipo de análisis. Se

establecieron algunos requisitos, como el número de los documentos de consulta antes de la decisión final.

En versiones posteriores (2008, 2009) se fueron incorporando algunos aspectos en el

La OFGEM (*Office of Gas and Electricity Markets*) es responsable de la regulación de los mercados de gas y electricidad en Reino Unido. Su principal función es proteger los intereses de los consumidores actuales y futuros de sus sectores. Estos intereses incluyen: asegurar la seguridad de suministro energético, promover la competencia y regular a las empresas monopólicas de su sector.

análisis, como la utilización del Análisis Costo-Beneficio, la incorporación de los impactos sobre el desarrollo sostenible o las emisiones de carbono y se incluyó el impacto sobre la competencia en los mercados relevantes, así como el impacto sobre las pequeñas empresas.

La guía metodológica publicada en octubre de 2013 contiene algunas innovaciones significativas en comparación con las versiones anteriores. En primer lugar, ésta tiene mayor claridad sobre las diferentes posibilidades en la aplicación de la evaluación de impacto (cualitativo, cuantitativo); acentúa la naturaleza flexible del análisis, ya que predice que son proporcionales a la amplitud de la propuesta y el impacto de los mismos. Finalmente, incluye una evaluación de los impactos repetidos de las opciones en tres categorías principales (análisis de costes y beneficios agregados monetizados, efectos distributivos y aspectos difíciles de monetización).

A la fecha, se encuentra vigente la guía metodológica publicada en octubre de 2016<sup>[3]</sup>, la cual actualiza y reemplaza a la guía de 2013. Esta versión es muy similar a la anterior en estructura y contenido. Sin embargo, añade un nuevo capítulo relacionado a la evaluación de la política regulatoria posterior a su implementación reconociendo de esa forma la importancia de establecer indicadores de monitoreo para evaluar el desempeño de la propuesta y por ende el logro de los objetivos planteados.

Otro aspecto importante de la nueva versión es que enfatiza la aplicación del principio de proporcionalidad en el nivel de análisis. Al respecto, establece 4 niveles de análisis:

- Nivel 1: descripción de quienes serán afectados por la propuesta.

- Nivel 2: descripción de los impactos positivos y negativos para cada grupo de interés y la magnitud de los mismos.
- Nivel 3: cuantificación del impacto. Por ejemplo, 100 actividades de planificación por año, 500 horas-hombre de gestión, 15000 casas construidas por año, etc.
- Nivel 4: monetización de los costos y beneficios.

La Guía establece que el análisis de los niveles 1 y 2 es un requisito mínimo y se aplicará de manera general en todos los casos, mientras que los niveles 3 y 4 se aplicarán de forma adicional y dependiendo de cada propuesta.

A diferencia de la anterior, la nueva versión divide la evaluación de los impactos en 5 categorías. Añade los efectos de los costos sobre las empresas. Esta última debido a que la Sección 21 de la Ley de Empresas, Pequeñas Empresas y Empleo (Small Business, Enterprise and Employment Act 2015) impone a la Secretaría de Estado la obligación de publicar un indicador de impacto económico de las actividades regulatorias en las actividades empresariales.

En las siguientes líneas se realiza un breve análisis de los principales aspectos la guía metodológica de la OFGEM.

#### **a. Criterios de inclusión y exclusión**

La OFGEM incorpora criterios de inclusión y exclusión para evaluar si las propuestas normativas deben tomar en consideración la elaboración de un RIA.

En principio, en cuanto a los criterios de inclusión. En una primera parte, la sección 5A del Utility Act menciona dos grandes criterios para considerar la realización de un RIA:

- Se regula algún tema con respecto a las funciones ejecutables bajo la virtud de la Parte I del Gas Act de 1986 o la Parte 1 del Electricity Act de 1989 (relativo al transporte o suministro de Gas, o a la generación, transmisión y distribución de electricidad, o las actividades comerciales vinculadas).
- A opinión de OFGEM, la propuesta es “importante”.

En cuanto a los estudios de impacto fuera de la Sección 5A. La OFGEM puede realizar un RIA aun cuando no le sea requerido por la Sección 5A del Utility Act. Este criterio puede ser apropiado teniendo en cuenta la buena práctica regulatoria. En esos casos, sigue la metodología de los Guidelines, aunque un análisis proporcionado se tomará en cuenta en cada caso.

Respecto a los criterios de exclusión. En algunos casos, inclusive cuando algunas propuestas cumplan con los criterios determinados en el Utilities Act 2000 para la realización del RIA, éste no se realizará. En dichos casos, se debe sustentar por qué no es adecuado aplicar el RIA.

De igual forma, se señalan algunas circunstancias en las cuales no está programado realizar un RIA:

- La urgencia del tema en cuestión hacen el RIA impráctico e inapropiado.
- Llevar a cabo una acción formal de supervisión.
- Usar las competencias legales para resolver disputas.
- Implementar una legislación primaria o secundaria que ha sido aprobada por el Parlamento y en el cual ya haya sido efectuada un análisis. Esto, excepto cuando la OFGEM cuente con suficiente

discreción de cómo aplicar el requerimiento legislativo.

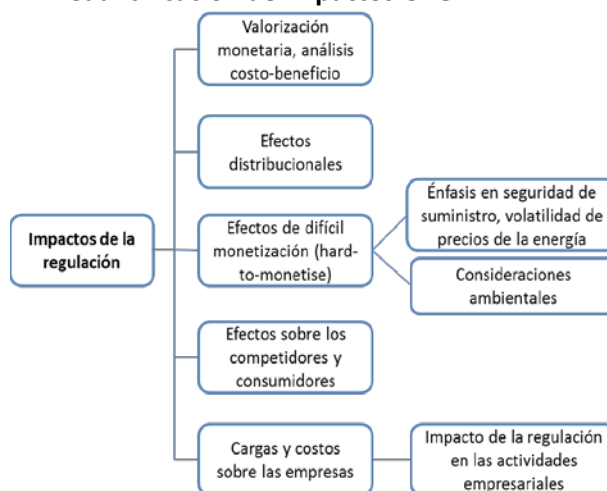
- Cuando los recursos necesarios para realizar son desproporcionados con respecto al impacto esperado de la propuesta.
- Cuando se implementan políticas previamente acordadas.

## b. Evaluación de impacto

La principal función de la OFGEM es proteger a los consumidores presentes y futuros, con especial atención en aquellos más vulnerables. De acuerdo a las normas, la OFGEM también analiza las consideraciones sobre la competencia y el medio ambiente.

Para realizar la evaluación cuantitativa, la guía propone el Análisis Costo-Beneficio, herramienta que permite valorar en términos monetarios los beneficios esperados de la regulación y poder comparar con los costos que ésta supone para el gobierno y las partes afectadas. El **Gráfico N° 3** muestra los parámetros que señala la OFGEM para cuantificar las opciones.

**Gráfico N° 3**  
**Cuantificación de impactos OFGEM**



Fuente: OFGEM Impact Assessment Guidance (2016).

### **b.1) Impactos cuantificables: Análisis Costo-Beneficio (ACB)**

Inicia con la identificación de opciones que pueden lograr el objetivo de política. Utilizan supuestos consistentes y análisis de sensibilidad para distintos escenarios.

Los parámetros usados son: a) el caso base, b) los métodos utilizados para evaluar los costos y los beneficios, c) el año base de comparación, d) la tasa de descuento (dada por las autoridades), e) la valorización de las emisiones y f) otros impactos que no son de mercado (ej. fatalidades, lesiones). Utilizando los parámetros señalados, la OFGEM cuantifica los costos y beneficios en la medida que sea proporcional realizarlos.

La OFGEM se interesa por el criterio de proporcionalidad al realizar el ACB. La guía menciona que el ACB es una herramienta que genera indicios que ayudan a la toma de decisiones, más que un mecanismo directo para tomar dichas decisiones.

### **b.2) Efectos distributivos**

El sector energía está compuesto por mercados superpuestos, en el cual diferentes grupos de consumidores participan de diferentes maneras. Por ello, la OFGEM toma en cuenta las implicancias distributivas de las propuestas de una manera flexible y proporcional, que refleja el hecho que los impactos no siempre van a ser captados de forma monetaria.

### **b.3) Efectos de difícil monetización**

Uno de los puntos importantes en la evaluación de la política regulatoria es analizar cómo contribuye a alcanzar el desarrollo sostenible. Muchos aspectos que se incluyen dentro del desarrollo sostenible

son de difícil monetización y, por lo tanto, son difíciles de incorporar dentro del ACB.

La OFGEM evalúa este tipo de opciones considerando sus efectos sobre: i) la seguridad del suministro energético, ii) los riesgos potenciales sobre el aumento y la volatilidad en el precio de la energía y iii) los riesgos sobre el cumplimiento de los objetivos energéticos del gobierno de Reino Unido. De igual forma, considera los efectos de estas opciones con respecto al patrimonio natural y a la emisión de gases de efecto invernadero.

### **b.4) Efectos sobre la competencia y los consumidores**

Debe explicar cuáles serían los costos y beneficios de una propuesta regulatoria para los consumidores actuales y para los futuros consumidores.

El análisis sobre la competencia implica considerar los posibles efectos sobre los mercados transfronterizos y en qué medida afecta los intereses de los consumidores actuales y futuros.

### **b.5) Cargas y costos sobre las empresas**

En cumplimiento a nuevas disposiciones emitidas por el Gobierno de Reino Unido la Guía establece que se debe evaluar el impacto de las actividades regulatorias en las empresas a través del establecimiento de indicadores. Este indicador denominado *business impact target* (BIT) se incluirá en la evaluación de impacto de las propuestas regulatorias.

### **c. Consultas**

El documento de Guidelines de la OFGEM incluye un capítulo específico

correspondiente a las Consultas. La OFGEM reconoce la importancia del período de consulta para lograr un proceso que permita un análisis robusto de los impactos de las regulaciones. La calidad del análisis estará relacionada con la calidad de la información que sea proporcionada al regulador.

La intención con el proceso de consulta es que sea accesible a los grupos interesados en la propuesta. Las observaciones pueden ser realizadas por cualquier agente, incluyendo el público en general, las agencias que representan a consumidores y los participantes del mercado de electricidad o gas.

#### **c.1) Consultas formales**

La política de consulta establece tres categorías. Cada período de consulta establecido reconoce una distinta urgencia, complejidad, impacto, e interés en la medida regulatoria. Estos períodos son:

- i. Un período de 12 semanas de consultas en aquellos aspectos en los cuales se espera que existe una significancia e interés amplio. Esta es la duración máxima del período de consultas que se espera tener.
- ii. Un periodo de 8 semanas de consulta para aquellos aspectos en los cuales se espera que exista una significancia e interés menor. Éste será el periodo de consulta usual para aquellos aspectos en los que no haya existido una consulta previa o en la cual no existió una participación previa de los grupos de interés.
- iii. Un período de 4 semanas de consultas para aspectos que son urgentes o que representan un cambio menor en las regulaciones existentes o en aquellos casos donde

hay una restricción de tiempo u otro aspecto restrictivo que puede ser fijado en los estatutos o solicitada por una tercera parte.

En el caso de las propuestas que hayan tenido un periodo de consulta previo, se dispondrá un periodo de 4 semanas, a menos que la medida sea de particular importancia. En caso que el periodo de consulta coincida con un feriado, se puede extender el mismo. Hay que indicar, que la OFGEM cuenta con una política de consultas, las cuales se encuentran incorporadas en el “Guidance on Ofgem’s approach to consultation”.<sup>[4]</sup>

Dados los comentarios recibidos durante el período de consulta, se decidirá si es conveniente continuar con la propuesta o enmendar la misma.

#### **d) Evaluación post-implementación**

Después de implementar un propuesta regulatoria esta debe evaluarse a fin de comprobar si se han logrado los objetivos establecidos, o si los supuestos que formaron parte de la decisión siguen siendo válidos.

En caso de propuestas con cambios estructurales muy fuertes, o de impactos inciertos y de alto riesgo se debe realizar una evaluación más detallada post implementación. Estas evaluaciones deben registrarse en informes finales.

Por otra parte, la Guía también señala que debe publicarse en el Informe Anual todas las RIAS realizados el año anterior y las decisiones que se adoptaron como consecuencia de las mismas.

## II. El RIA en la AEEG (Italia)

El RIA fue introducido por la AEEG de una manera gradual. Fue la primera autoridad regulatoria en adoptar formalmente dicho método en Italia mediante un período de experimentación que tuvo una duración de 3 años. Durante el período piloto, que culminó con la puesta en marcha en el 2008, la Autoridad recurrió a consultores externos. El proceso comenzó con la Decisión de la Dirección General Nº 123 del 30 de julio de 2004, el cual estableció un núcleo RIA compuesto por representantes de cada Dirección dentro de la institución.

En el 2004 la AEEG llevó a cabo una revisión de la organización, identificando una unidad responsable del RIA, la Unidad de Impacto Regulatorio, dentro de la División de Estrategias de Estudios y Documentación. Dicha unidad tenía la responsabilidad de: i) definir y actualizar la metodología para el Análisis del Impacto Regulatorio ii) coordinar la aplicación experimental sobre algunas medidas

reglamentarias junto con los Departamentos responsables de las mismas y participar en el proceso de consulta con la Dirección General y otras Direcciones.

En el 2008, la Autoridad introdujo formalmente el sistema RIA, al publicar el Manual que consiste en una Guía Metodológica la cual se estableció

formalmente mediante la Resolución GOP 46/08 “Introducción de la Metodología RIA- Análisis de Impacto de la Regulación- en la AEEG”. El Manual del RIA se benefició del aprendizaje adquirido durante la aplicación experimental de la metodología. La Guía tiene una relevancia principalmente interna, identificando “contenidos mínimos” que deben tener todas las fases del RIA. Por esta razón, tiene un carácter flexible. Dicho documento toma en cuenta la experiencia adquirida en la fase de prueba, incorporando recuadros con ejemplos extraídos de casos reales. En los anexos, el manual explora conceptos que toman en cuenta la modalidad de consultas y la evaluación Costo-Beneficio.

La AEEG (Italian Regulatory for Electricity Gas and Water) es el organismo regulador del mercado energético (electricidad y gas) y de los servicios de abastecimiento de agua de Italia. Tiene el objetivo de proteger los intereses de los usuarios y consumidores a través de un sistema tarifario confiable y transparente, promover la competencia, asegurar servicios eficientes y de calidad, promover la protección del medio ambiente y el uso eficiente de la energía. También, asesora al Gobierno y formula observaciones para nuevas medidas de política.

En el 2012, se hizo una revisión de la estructura organizativa de la Autoridad y fue confiada a una unidad especializada la coordinación del RIA, tomando en cuenta las cargas administrativas. En este caso, la unidad cambió de nombre llamándose Unidad de Análisis y Verificación del Impacto Regulatorio, la cual tenía las competencias de: a) definir y actualizar, de acuerdo con las

directrices emanadas de la Autoridad, la metodología para el análisis y verificación del impacto de la regulación en coordinación con los departamentos interesados, b) llevar a cabo el análisis y verificación del impacto de la reglamentación en conjunto con los departamentos interesados, c) desarrollar modelos de simulación para el análisis del impacto normativo, d) participar en los

procesos de consulta y comunicación sobre el impacto de reglamentación con la Autoridad y con los Departamentos involucrados, e) coordinar la definición y ejecución de las actividades para medir y reducir las cargas administrativas en la institución.

#### **a. Criterios de inclusión y exclusión**

En el caso de Italia, la AEEG menciona que las propuestas regulatorias que sean sujetas al RIA, dada su importancia, deberían formar parte de un Plan de Trabajo, el cual es establecido en el Plan Estratégico cuyo horizonte es de 3 años y en el Plan Operativo.

Asimismo, asigna responsabilidades entre los Departamentos de la institución. De tal forma, el Plan Anual establece los objetivos específicos para el año en cuestión y señala todos los documentos consultivos que serán necesarios para tal fin.

La Guía para la elaboración del RIA señala que los principales temas del RIA deberán considerarse en el Plan Estratégico de 3 años. En el Plan Operativo en cambio, se señalan los objetivos específicos y las propuestas reglamentarias que formarán parte del RIA. Dada las características de la organización, la Guía recomienda realizar el RIA en grupos interconectados de propuestas que aborden un mismo tema.

Desde un punto de vista operativo, es un tema del Consejo Directivo, con el apoyo de la Secretaria General, seleccionar las áreas temáticas y propuestas que van a ser parte del RIA. Estas propuestas se basan en las iniciativas elaboradas por los Departamentos en concordancia con la Unidad de Impacto Regulatorio.

Dado que una propuesta regulatoria puede ser altamente compleja y tener en cuenta múltiples aspectos, en algunos casos se prefiere dividir las propuestas en diferentes puntos y enfocarse en aquellos más importantes (para evitar el uso innecesario de recursos).

Además de los procedimientos, los criterios de elección de aquellas regulaciones que deberán formar parte del RIA son importantes. De tal forma, se introducen criterios de dos tipos:

- **Criterios de exclusión:** Algunas propuestas regulatorias son excluidas a priori del RIA.
- **Criterios de inclusión:** Los criterios de inclusión son aquellos que deben fijarse sobre todas las propuestas regulatorias que no han sido excluidas en virtud del criterio de exclusión.

#### **b.1) Criterios de Exclusión**

Las propuestas regulatorias que son excluidas a priori de la realización del RIA son aquellas que:

- i) No tienen un componente innovador, no introducen nuevos elementos con respecto al esquema regulatorio vigente (por ejemplo, iniciativas tarifarias que mantienen el sistema actual y que son ajustes realizados de manera regular).
- ii) No son estrictamente regulatorios en su contenido (por ejemplo, opiniones, reportes, regulación interna, acuerdos internacionales).
- iii) Son necesarias y urgentes.

#### **b.2) Criterios de Inclusión**

La manera más apropiada de seleccionar en que propuestas se definirá el RIA, es seleccionando aquellas regulaciones que

tengan aun mayor impacto esperado, entendiendo éste como su efecto esperado sobre los operadores, consumidores, y en la comunidad en general.

Los criterios de inclusión son los siguientes:

- i. Las propuestas que fijen tarifas para un nuevo período regulatorio.
- ii. Las propuestas que introduzcan parámetros de calidad para un nuevo período regulatorio.
- iii. Las propuestas que cambien las condiciones de servicio universal.
- iv. Las propuestas que afecten de manera considerable el marco regulatorio que rigen los mercados.
- v. Las propuestas que tengan un costo significativo para los operadores y/o los consumidores.
- vi. Las propuestas que tengan un significativo impacto ambiental o sobre la salud.

#### **b. Opciones regulatorias**

La elección de opciones puede ser problemática dado que existirían a priori una cantidad innumerable de opciones y el costo de evaluar cada una de ellas sería desproporcionado. Por ello, en un primer momento se requiere utilizar algún tipo de juicio para reducir el número de opciones regulatorias, de tal forma que se pueda contar con un número manejable de ellas. Así, en una situación inicial se puede contar con una lista de alternativas, las cuales serán evaluadas y se descartarán las menos atractivas en la medida que se encuentran opciones más adecuadas.

En el caso de la AEEG, se presentan ciertas condiciones que reducen el número de opciones sujetas a evaluación, por ejemplo:

- i) **El marco legislativo vigente:** La legislación nacional e internacional puede oponerse a la introducción de una opción en particular.
- ii) **Consideraciones técnicas:** En la práctica, algunas alternativas podrían no ser viables dada la cantidad de información, tecnología o conocimientos que no permitan implementar ciertas opciones.
- iii) **Consideraciones económicas y sociales de las partes interesadas:** Algunas opciones incluso si son particularmente eficaces, podrían ser inviables incluso sin realizar un análisis profundo, puesto que no son compatibles con las características del mercado o los recursos de las partes reguladas.

#### **c. Evaluación de impacto**

El Manual para la implementación del RIA al interior de la AEEG reconoce la importancia fundamental que tiene la evaluación de los impactos en dicho proceso. En este caso, al igual que en el resto de fases dentro del Manual del RIA, la institución identifica un “contenido mínimo” que debería contener dicha sección, dejando a cada Departamento de la institución la libertad de actuar en un criterio caso-por-caso.

##### **c.1) Criterios utilizados**

En este punto, la AEEG reconoce el criterio de proporcionalidad, el cual se encuentra incluido dentro de sus tres criterios para realizar el análisis de impacto:

•**Proporcionalidad:** Más recursos deben destinarse en aquellos impactos que se muestran más importantes. En aquellos impactos que no parecen significativos, no se realizará un estudio detallado.

- **Detalle de información:** Se deben presentar toda la información con respecto a los supuestos utilizados en el cálculo de los beneficios, considerando un análisis de sensibilidad en los casos de mayor incertidumbre.

- **Situación Base:** Los impactos deben compararse con la situación base, o “do nothing”.

## c.2 Evaluación de opciones previas

En un primer momento, se realiza un primer filtro sobre la conveniencia de las opciones propuestas de acuerdo a una serie de criterios. Las opciones regulatorias luego son evaluadas considerando criterios cualitativos, relacionados con la pertinencia de los mismos sobre:

- **Efectividad:** La efectividad de las opciones con respecto a la habilidad de alcanzar los objetivos.

- **Eficiencia:** La maximización del ratio entre los resultados obtenidos y los recursos utilizados.

- **Concordancia:** Está definida como la minimización del *trade-off* entre distintos objetivos y los resultados esperados. Con respecto a este punto, una opción aunque no sea óptima con respecto a los efectos esperados, puede ser preferible si asegura una mayor concordancia y genera menos problemas de compatibilidad con los objetivos planteados.

- **Simplicidad administrativa:** La cualidad de una opción por no incrementar la burocracia ni las cargas administrativas.

- **Escala de aplicación:** La distribución de los efectos de una opción a lo largo del tiempo, y por ende de su efectividad.

## c.3) Identificación y monetización de impactos

i) Identificación y descripción de los principales efectos positivos y negativos asociados con cada opción regulatoria, para cada grupo de interés.

Esta etapa requiere describir los principales efectos de las opciones seleccionadas. En caso sea apropiado, se describirán los escenarios alternativos, donde si ciertas condiciones se cumplen, los efectos de las opciones pueden variar.

Es importante destacar que una evaluación económica aún no se requiere en esta etapa y los únicos posibles efectos indirectos que se consideran son aquellos que sean más importantes y abiertos a una evaluación concreta. Se puede utilizar una tabla considerando los aspectos negativos o positivos de las opciones.

ii) Cuantificar y expresar en unidades monetarias, en la medida de lo posible, los principales efectos positivos y negativos por cada grupo de interés.

En esta etapa, los efectos esperados de las políticas se expresan en cantidades físicas y de ser posible en unidades monetarias. El alcance de la monetización estará determinado por la característica de la propuesta regulatoria a evaluar.

Por ejemplo, una evaluación cuantitativa considerando los efectos positivos y negativos llevaría a un Análisis Costo-Beneficio. Asimismo, una evaluación considerando solamente los costos podría sugerir una evaluación de costos adaptativos; de igual forma, una evaluación cuantitativa y cualitativa permitiría una evaluación multicriterio.

La experiencia en la realización del RIA muestra que los principales efectos que se pueden cuantificar son aquellos relacionados con los costos que pueden monetizarse en los operadores del sector. Esto, brinda la justificación para que la Autoridad realice una descripción y evaluación cualitativa de cada uno de los costos y beneficios esperados de las opciones. Esto es necesario para evitar que el análisis de las opciones sea reducido a una monetización de los costos, ignorando efectos que a pesar de no ser cuantificables, son importantes para realizar la decisión final.

iii) En cuanto a la evaluación en profundidad de los efectos previstos de las opciones, los contenidos mínimos deben ser los siguientes:

- a. La descripción de los principales efectos positivos y negativos de cada opción y, de ser posible, la cuantificación y monetización de los mismos. Los efectos positivos y negativos de las opciones deben ser considerados con respecto al escenario base.
- b. Si no fuera posible o apropiado actualizar el valor esperado de los impactos, se debería considerar su distribución en el tiempo.
- c. Si se consideran varios escenarios, se debería especificar cuál es el más adecuado.
- d. Se deben tener en cuenta las hipótesis que se consideran para calcular las estimaciones.

#### **d) El período de consultas en la AEEG**

La AEEG incluye el proceso de la Consulta dentro de un Anexo de los Guidelines. En dicha sección se señalan los objetivos generales del proceso de consulta, el cual es adquirir información y opiniones para reducir el desbalance de información entre las partes reguladas y el regulador, así como

establecer un proceso de toma de decisión transparente y participativa. En este caso, la Consulta es un proceso operacional que permite incrementar la información disponible a los decidores de política.

#### **d.1) Definiciones**

En un primer momento, se define algunos términos como:

i) Consulta: se refiere al conjunto de actividades diseñadas para reunir información y opiniones de los interesados y dar a conocer el análisis y las decisiones de la Autoridad. Es esencial para todo el proceso de análisis de impacto, ya sea para establecer los fundamentos de la intervención regulatoria en términos cualitativos y cuantitativos, para la elaboración de opciones y la identificación de las condiciones para su implementación o la evaluación de los costos y beneficios en las partes interesadas.

ii) Encuesta inicial: el conjunto de actividades destinadas a aclarar los motivos de la intervención y, más concretamente, para averiguar las opiniones de los distintos grupos de interés con respecto a cualquier problema o dificultades iniciales. La encuesta inicial se inicia generalmente antes de que el primer documento de consulta sea publicado. Se lleva a cabo usando una variedad de técnicas (reuniones, focus group, seminarios, etc.), según cada caso particular.

iii) Documentos de consulta: son aquellos documentos publicados en el sitio web de la Autoridad con el fin de describir la propuesta regulatoria y la decisión final. En el caso de los procedimientos sujetos al RIA, incluyen un “contenido mínimo”.

#### **d.2) Técnicas para realizar las consultas.**

El Anexo correspondiente al Proceso de Consultas incluye una serie de Técnicas en la realización de Consultas. En ella se incluye: encuestas estadísticas, panel de expertos, notificación y comentarios, entrevistas con preguntas definidas, *focus group* y reuniones formales e informales.

#### **d.3) Período de consulta.**

Un punto importante en el Proceso de Consulta es el tiempo permitido a las partes para realizar sus comentarios u observaciones. Debido a la gran cantidad de información que se recibe cuando se inicia un procedimiento RIA y considerando la experiencia de otras instituciones el periodo de consulta es alrededor de 4 semanas.

Otro punto importante es adoptar una forma sistemática de declaración, de tal forma que los interesados puedan saber cuáles han sido los aportes recibidos en las rondas anteriores de consultas y, al mismo tiempo, aclarar si y en qué medida la Autoridad puede aceptar esas sugerencias. Con este fin, el segundo documento de consulta debe incluir una respuesta a las observaciones presentadas con respecto a la primera. Las respuestas a los comentarios del segundo documento de consulta se deben establecer en el Informe de RIA, mientras que las razones de la decisión final deben aparecer en la resolución definitiva.

Para dejar en claro que todas las observaciones que se han tenido en cuenta y para aumentar la transparencia del proceso de consulta, el texto de cada observación debe ser publicado, con excepción de las observaciones consideradas por las partes como confidenciales.

#### **d.4) Propuestas para incrementar la participación de otros grupos de interés además de los operadores del mercado.**

Los Departamentos deben promover la intervención de grupos de interés distintos a los operadores del mercado. Estas reuniones deben abarcar a las asociaciones de usuarios-consumidores, asociaciones medioambientales o los operadores más pequeños. Esto se da a través de reuniones especialmente adaptadas para ellos. Así, se debe ilustrar cuáles son las razones que sustentan la intervención, los objetivos planteados y efectos esperados. En términos más generales, la actividad de consulta debe ser enfocada a las necesidades y características de los distintos grupos de interés.

### **III. El RIA en Osinerghmin (Perú)**

Osinerghmin viene implementando los principios de actuación basados en el análisis costo-beneficio desde el año 2001 (Artículo 7 del Decreto Supremo N° 054-2001-PCM). A principios del 2014, Osinerghmin conformó un equipo especializado (*task forcé*), con el objeto de establecer los lineamientos para la adopción de un esquema de evaluación de impacto regulatorio alineado con las mejores prácticas internacionales. Este esfuerzo permitió la elaboración de los primeros lineamientos para el análisis del impacto económico de las políticas regulatorias en materia de energía y minería.

El enfoque de la regulación económica basado en el análisis costo-beneficio se fortaleció a través del Decreto Supremo No 010-2016-PCM del 10 de febrero del 2016, el cual aprobó el nuevo Reglamento de Organización y Funciones (ROF) de Osinerghmin. Este instrumento de gestión estructura la organización de Osinerghmin, en

base a las mejores prácticas de “Gobernanza de los Organismos Reguladores” de la OCDE.

El objetivo de esta reforma organizacional fue permitir la gestión de una política regulatoria coherente que permita a Osinerghmin ejercer sus funciones de regulación y supervisión en los sectores de energía y minería con la garantía de que sus decisiones regulatorias se hagan en forma objetiva, independiente, imparcial y de manera consistente a través del tiempo, sin conflicto de interés, parcialidad o indebida influencia.

En ese sentido, el 12 de abril del 2016, a través del Acuerdo del Consejo Directivo N° 01-13-2016 (en adelante, el Acuerdo) y en concordancia con el “Programa País”, Osinerghmin aprobó oficialmente la Guía de Política Regulatoria N° 1: Guía para la realización del Análisis de Impacto Regulatorio (RIA)<sup>[5]</sup> y dispuso su aplicación durante un periodo de prueba durante el año 2016 para dos propuestas normativas presentadas por las gerencias de línea: i) supervisión del pago por dualidad y ii) propuesta para mejorar la seguridad en la comercialización de los balones de GLP.

Para la correcta implementación del periodo de prueba del RIA, el Acuerdo dispuso que:

- 1) La Gerencia General disponga los recursos humanos y financieros adecuados, de acuerdo a los lineamientos de Plan Estratégico 2015-2021.

- 2) La Gerencia de Políticas y Análisis Económico (GPAE) desarrolle lineamientos para que las propuestas normativas, elaboradas por las Gerencias de Línea y sus Divisiones, cumplan con los criterios mínimos de admisibilidad y calidad regulatoria antes de ser remitidas al Consejo Directivo para su aprobación. Así, dar cumplimiento a lo dispuesto en el Reglamento de Organización y Funciones de Osinerghmin aprobado mediante Decreto Supremo N° 10-2016-PCM<sup>[6]</sup>.

- 3) Las Gerencias de Línea proponentes de las propuestas normativas y la GPAE informe de los avances del prueba piloto en forma periódica.

A continuación, se explica el contenido de la Guía Metodológica y las acciones realizadas en aras de cumplir con lo dispuesto para la implementación del RIA en Osinerghmin.

En el marco del Programa País, el cual fue suscrito entre el Estado peruano y la OCDE, este organismo recomienda la implementación del RIA en los procesos administrativos de los Organismos Reguladores Económicos con el objetivo de fortalecer la gobernanza de los mismos y mejorar sus procesos regulatorios. Por ello, Osinerghmin con la visión de ser un regulador de clase mundial y dando cumplimiento a su Plan Estratégico Institucional 2015-2021 aprobó en el 2016 la Guía para la realización del RIA en Osinerghmin.

### Guía Metodológica RIA

La Guía RIA provee lineamientos y directrices técnicas para la realización del Análisis de Impacto Regulatorio en Osinerghmin. En ella, se presentan una serie de pasos lógicos, procedimientos y requerimientos que tienen que llevarse a cabo al momento de elaborar un RIA siguiendo las buenas prácticas en materia de análisis de impacto regulatorio recomendadas por la OCDE. Es importante señalar que esta Guía fue enviada a la OCDE a fin que pueda ser revisada y así recoger las recomendaciones y opiniones necesarias

para la correcta implementación del RIA en Osinerghmin.

El uso de la Guía se define caso por caso, de acuerdo a la información disponible y a la naturaleza y complejidad de la toma de decisiones. Los principales aspectos de la Guía Metodológica son:

#### **a) Criterios de inclusión y exclusión**

Puesto que la elaboración de un RIA demanda recursos humanos y financieros, esta debe centrarse en las propuestas más importantes. En ese sentido, la Guía incorpora criterios de inclusión y exclusión para evaluar si una propuesta amerita un RIA o no, los cuales son:

##### **Criterios de exclusión**

- Las propuestas que no tengan un componente innovador en el actual marco regulatorio
- No son estrictamente regulatorias. Por ejemplo, opiniones, reportes, procesos administrativos, etc.
- Son necesarias y urgentes
- Llevar a cabo una acción formal de supervisión
- Usar las competencias legales para resolver disputas
- Implementar una legislación primaria o secundaria que ya ha sido aprobada.

##### **Criterios de inclusión**

- Las propuestas que modifiquen tarifas para la electricidad y gas, cuando incorporen componentes innovadores.
- Representa un cambio importante en las actividades ejecutadas por Osinerghmin

- Tengan un impacto importante en las empresas que participan en los mercados.
- Tengan un impacto importante en los usuarios o público en general.
- Importancia política. Es decir, si la propuesta forma parte de las prioridades estratégicas de la institución.

#### **b) Consulta**

La Guía reconoce que el proceso de consulta brinda mayor transparencia, participación y legitimidad al proceso de toma de decisiones en la regulación. En ese sentido, establece que la consulta con los grupos de interés es una obligación en la realización del RIA y propone ciertas pautas para asegurar su efectividad, las cuales son: i) su planificación en una etapa temprana del diseño de la propuesta, ii) asegurar la participación de los grupos de interés afectados por la propuesta, iii) mantener el contacto con los grupos de interés durante todo el proceso regulatorio, y iv) asegurar la retroalimentación y contribución de la consulta en el desarrollo de la propuesta regulatoria.

A través de la consulta, adquiere información y evidencia para definir la mejor opción de política que alcance los objetivos planteados, así como el análisis de los beneficios y costos de las propuestas regulatorias.

#### **c) Evaluación de impacto**

La Guía establece que la metodología de análisis de los impactos dependerá del tipo de la regulación, el tiempo disponible para el análisis y la existencia de información. En ese sentido, se aplicará el criterio de proporcionalidad. Es decir, se destinará mayores recursos a las propuestas que

tengan impactos más importantes en la sociedad.

La Guía señala los siguientes impactos a considerar:

- **Efectos distribucionales:** se deben identificar los impactos de cada opción para cada grupo de interés, y en qué momento se ven afectados, puesto que pueden existir ganadores y perdedores. La Guía considera dos tipos de impactos distribucionales: i) impactos en diferentes grupos económicos y sociales e ii) impactos en las desigualdades existentes.
- **Impactos económicos:** funcionamiento del mercado, la competencia, costos operativos y de funcionamiento de las empresas, cargas administrativas, derechos de propiedad, innovación e investigación, consumidores y hogares, regiones específicas y entorno macroeconómico.
- **Impactos sociales:** sobre el empleo y mercado de trabajo, normas y derechos relacionados a la calidad del empleo, salud pública y seguridad.

En un primer análisis de los impactos, se debe listar primero la magnitud de los mismos. Esto implica identificar los costos y beneficios de corto y largo plazo, asignar probabilidades de que el impacto se producirá. Posteriormente, se debe analizar en mayor profundidad los impactos más significativos que se han identificado.

Por otro lado, la Guía establece que debe realizarse un análisis de sensibilidad cuando exista incertidumbre de los supuestos que condicionan el escenario base y las opciones de política. Esto permitirá comprender cómo la eficacia de las opciones de política se encuentra condicionada con ciertos factores externos, o fuera del alcance del regulador. De tal forma, se podrá evaluar cómo

distintos escenarios pueden condicionar los resultados esperados.

Para evaluar y comparar las opciones regulatorias la Guía propone y describe de manera detallada tres métodos, los cuales son:

- **Análisis Costo – Beneficio:** requiere que los costos y beneficios de las opciones puedan monetizarse para poder compararlos mediante el ratio beneficio-costos y los beneficios netos.
- **Análisis Costo – Efectividad:** permite comparar los costos de las alternativas y su efectividad relativa en cuanto al logro de un determinado objetivo. Se recomienda su uso cuando los objetivos de la propuesta pueden trasladarse en una meta específica o cuando no sea posible medir los beneficios en términos monetarios.
- **Análisis Multicriterio:** permite la toma de decisiones a través de un procedimiento sistemático y transparente cuando la cuantificación de los impactos de la regulación no es posible.

### Periodo de prueba del RIA

En cumplimiento de lo establecido en el Acuerdo, la GPAE estableció un formato con los lineamientos generales para la presentación de propuestas de las gerencias y divisiones de línea. Estos lineamientos diferencian entre un Full RIA y un Mini RIA. La primera está orientada a las propuestas elegidas en el Acta para el periodo de prueba RIA, mientras que la segunda es para las demás propuestas enviadas por las gerencias de línea.

#### a) Curso RIA

Con el objetivo de capacitar a los funcionarios de Osinerghmin en el uso de la metodología RIA se realizó el “Taller Internacional de Análisis de Impacto

Regulatorio” con la colaboración de la OCDE y la opinión favorable del Ministerio de Economía y Finanzas y la Secretaría Técnica de la Comisión Multisectorial Perú – OCDE. El taller fue impartido por funcionarios de la División de Política Regulatoria de la OCDE y por expertos de México, quienes enfocaron el taller en la experiencia de aprendizaje a través de la evaluación y discusión de casos de estudio reales y de un constante diálogo.

#### **b) Actividades de difusión**

Con el objetivo de asegurar la transparencia en el proceso de toma de decisiones y elaboración de políticas regulatorias se ha creado una página web del RIA<sup>[7]</sup>, la cual contiene la Guía Metodológica, las propuestas normativas presentadas por las gerencias, presentaciones, ejemplos y los informes del proyecto piloto del RIA. Esta información facilita la comprensión de la metodología de parte de los funcionarios de Osinerghmin, así como de los grupos de interés externos.

De igual forma, se han realizado presentaciones dentro de la institución dirigidas a los principales funcionarios encargados de las propuestas normativas. También, se ha elaborado un cuadrático RIA que resume los principales aspectos de la Guía Metodológica con el objetivo de sintetizar la información relevante y facilitar así el proceso de aprendizaje.

El Decreto Legislativo N° 1310, publicado el 30 de diciembre de 2016, señala, entre otros, la obligación para las entidades del Poder Ejecutivo de elaborar un Análisis de Calidad Regulatoria (ACR) de todas las disposiciones normativas que establezcan procedimientos administrativos. La norma señala que mediante el ACR se evaluarán principios como el costo-beneficio, necesidad, efectividad y proporcionalidad. Este decreto que introduce otras medidas de simplificación administrativa, es una respuesta a lo recomendado por la OCDE al gobierno peruano, en relación a la aplicación del RIA.

#### **c) Propuestas del periodo piloto del RIA**

Para las dos propuestas del periodo de prueba se formaron dos grupos de trabajo, se definió el cronograma de actividades y la fecha de entregables. Para cada propuesta se elaboró un Documento de Consulta RIA, la cual fue publicada en la página web de Osinerghmin para que todos los grupos de interés afectados por la propuesta puedan tener acceso a esta.

Posteriormente, se realizó una audiencia pública para comunicar la propuesta y absolver las dudas de los grupos de interés.

Para asegurar la participación de los grupos de interés relevantes se envió mediante oficio a cada uno una invitación para la asistencia a dicha audiencia. Durante la audiencia, además de absolver las dudas, los participantes realizaron una presentación exponiendo sus principales comentarios.

Posteriormente, enviaron por escritos dichos comentarios, los cuales fueron revisados por cada grupo de trabajo e incorporados en el documento RIA final.

Al finalizar el periodo de prueba RIA, se remitió un informe al Consejo Directivo sobre el cumplimiento en el desarrollo de la implementación del RIA.

A continuación, se resumen en el cuadro N° 1 las principales características del RIA.

**Cuadro N° 1: Principales aspectos de la metodología RIA**

|                                      |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
|--------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| ¿Qué es?                             | El RIA es un proceso de análisis ex ante que permite evaluar los posibles impactos que tendrá una propuesta regulatoria después de aprobación.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
| ¿Por qué es importante?              | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Mejora la calidad de las normas regulatorias y permite lograr los objetivos al menor costo posible.</li> <li>- Mejora la rendición de cuentas y la transparencia en la formulación de políticas.</li> <li>- Asegura la participación de los grupos de interés en el proceso regulatorio</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                     |
| ¿Cómo se elabora?                    | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Se identifica el problema.</li> <li>2. Se definen los objetivos.</li> <li>3. Se identifican las opciones regulatorias.</li> <li>4. Se identifican los costos y beneficios de cada propuesta para todos los grupos de interés involucrados.</li> <li>5. Se evalúa y compara las opciones mediante diversos métodos de análisis económico.</li> <li>6. Se elige la opción con mayores beneficios netos para la sociedad.</li> <li>7. Se definen indicadores de control para evaluar el desempeño de la política regulatoria.</li> </ol> |
| ¿Qué son los criterios de exclusión? | La elaboración de un RIA debe estar centrada en aquellas propuestas importantes. Por ello, las Guía Metodológicas incluyen criterios que ayudan a los hacedores de política a seleccionar las propuestas que deben realizar el RIA.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |
| ¿Por qué es importante la consulta?  | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Permite asegurar la participación de los grupos de interés en la elaboración de las propuestas regulatorias. Esto es importante porque otorga transparencia y legitimidad al proceso regulatorio.</li> <li>- Permite obtener información y evidencia valiosa que permite al regulador comprender mejor las obligaciones que genera en los grupos de interés.</li> <li>- Mejora el cumplimiento de la normativa una vez que ha sido implementada.</li> </ul>                                                                            |

### Comentarios finales

Cuando se diseñan políticas, leyes o regulaciones lo ideal es que se hagan de la mejor forma posible; es decir, maximizando los beneficios y minimizando los efectos negativos. El RIA es una herramienta que ayuda a lograr dicho objetivo, ya que es un análisis sistemático *ex ante* de los posibles efectos positivos y negativos que podría tener una propuesta regulatoria. Su principal utilidad es que brinda evidencia para la mejor toma de decisiones y otorga transparencia y legitimidad al proceso regulatorio.

La OCDE señala que lo más importante del RIA no es la precisión de los cálculos utilizados, sino la acción en sí de analizar, cuestionar y comprender los impactos en el mundo real. Su uso es generalizado en los países miembros de la OCDE, quienes tienen altos estándares de gobernanza pública y, por ende, mayor desempeño en términos de institucionalidad, competitividad y productividad.

En el reporte se analizó específicamente cómo se introdujo por primera vez el RIA en los organismos reguladores del sector energético de Italia (AEEG) y Reino Unido (OFGEM). En ambos se observa que la aplicación del RIA fue de manera gradual y con la instauración de un periodo de prueba. Para facilitar el uso del RIA, ambos organismos elaboraron una Guía Metodológica RIA, la cual establecía un contenido mínimo que debían tener las propuestas regulatorias, a fin de garantizar su calidad.

Puesto que la realización del RIA demanda un gran esfuerzo y la utilización de muchos recursos, su elaboración debe limitarse a las propuestas que tengan mayor impacto en la

sociedad. En ese sentido, las guías metodológicas incluyen criterios que permiten excluir del proceso RIA a algunas propuestas. Del mismo modo, diferencian entre un Mini RIA y un Full RIA. La diferencia radica en el nivel de análisis de las propuestas.

Por otro lado, el reporte también describe y analiza cómo se introdujo el RIA en Osinerghmin y señala que esta implementación está alineada con los objetivos del Programa País, acuerdo que se firmó entre el Perú y la OCDE para apoyar al país en el diseño de sus reformas y en el fortalecimiento de sus políticas públicas.

La estrategia de implementación que se utilizó tuvo como base la experiencia de los otros dos organismos reguladores y recogió de cada uno las mejores prácticas. En primer lugar, se introdujo un marco institucional que respalde el diseño e implementación del RIA. Con el nuevo Reglamento de Organización y Funciones (ROF) se reestructuró la organización de Osinerghmin en base a las mejores prácticas de gobernanza de los organismos reguladores de la OCDE.

Con el Acuerdo de Consejo Directivo N° 01-13-2016, se aprobó la Guía Metodológica para la realización del RIA en Osinerghmin y se dispuso su aplicación durante un periodo de prueba de un año prorrogable para dos propuestas piloto. Se conformaron dos grupos de trabajo y se elaboró para cada propuesta un documento inicial de consulta que contenía la identificación del problema, los objetivos, las opciones regulatorias y un primer análisis de los costos y beneficios de cada una. Este documento se puso a disposición del público mediante la página web de Osinerghmin para que puedan emitir sus comentarios y sugerencias.

A fin de garantizar la participación de los grupos de interés relevantes se organizó también una audiencia pública para cada propuesta y se invitó mediante oficio a cada participante. Como resultado de la audiencia se recogieron valiosos comentarios, los cuales también se remitieron mediante escrito a los grupos de trabajo de cada propuesta. Se realizó un *feedback* de los comentarios recibidos y se incorporaron éstos en un documento final.

Es importante señalar también que se organizó y realizó un taller internacional del RIA, con colaboración de la OCDE, a fin de capacitar a los funcionarios de Osinergmin en el uso de esta nueva metodología y facilitar la implementación de RIA en Osinergmin.

Como se ha podido observar, la estrategia de implementación del RIA en Osinergmin ha sido similar a las realizadas por los organismos reguladores en materia energética del Reino Unido e Italia, países que tienen altos estándares de calidad regulatoria. Las propuestas regulatorias del periodo de prueba del RIA son las primeras de política pública formuladas por el Estado peruano que siguen todas las recomendaciones de la OCDE en materia de la metodología de Análisis de Impacto Regulatorio.

Finalmente, se debe resaltar que la implementación del RIA en Osinergmin ha sido muy positiva porque se ha adelantado a la aprobación del Decreto Legislativo N° 1310.

## Notas

[1] Disponible en <http://www.oecd.org/fr/reformereg/34976533.pdf>

[2] Reino Unido. Oficina de los Mercados de Gas y Electricidad. (2013). Impact Assessment Guidance. Disponible en <https://www.ofgem.gov.uk/publications-and-updates/impact-assessment-guidance>.

[3] Disponible en [https://www.ofgem.gov.uk/system/files/docs/2016/10/impact\\_assessment\\_guidance\\_0.pdf](https://www.ofgem.gov.uk/system/files/docs/2016/10/impact_assessment_guidance_0.pdf)

[4] Disponible en <https://www.ofgem.gov.uk/ofgem-publications/37043/guidance-ofgems-approach-consultation.pdf>

[5] Osinerghmin (2016). Guía de Política Regulatoria N° 1: Guía Metodológica para la realización del Análisis de Impacto Regulatorio en Osinerghmin. Gerencia de Políticas y Análisis Económico. Disponible en [http://www.osinerghmin.gob.pe/seccion/centro\\_documental/Institucional/RIA/Guia-Politica-Regulatoria-N-1.pdf](http://www.osinerghmin.gob.pe/seccion/centro_documental/Institucional/RIA/Guia-Politica-Regulatoria-N-1.pdf)

[6] EL numeral “h” del Artículo 21 del Decreto Supremo N° 10-2016-PCM señala que una de las funciones de la GPAE es “conducir los estudios requeridos para el análisis de impacto regulatorio de las disposiciones de Osinerghmin priorizadas por el Consejo Directivo”.

[7] Disponible en [http://www.osinerghmin.gob.pe/seccion/institucional/acerca\\_osinerghmin/analisis-de-impacto-regulatorio#](http://www.osinerghmin.gob.pe/seccion/institucional/acerca_osinerghmin/analisis-de-impacto-regulatorio#)

## Abreviaturas utilizadas

|       |                                                             |
|-------|-------------------------------------------------------------|
| ABC   | Análisis Costo-Beneficio                                    |
| ACE   | Análisis Costo-Efectividad                                  |
| AEEG  | Autorità per l'energia elettrica il gas e il sistema idrico |
| GPAE  | Gerencia de Políticas y Análisis Económico                  |
| OCDE  | Organización de Cooperación para el Desarrollo Económico    |
| OFGEM | Office of Gas and Electricity Markets                       |
| PCM   | Presidencia del Consejo de Ministros                        |
| RAES  | Reportes de Análisis Económico Sectorial                    |
| RCB   | Ratio Costo-Beneficio                                       |
| RIA   | Análisis de Impacto Regulatorio                             |
| ROF   | Reglamento de Organización y Funciones                      |

**Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería – Osinergmin**  
**Gerencia de Políticas y Análisis Económico - GPAE**  
**Reporte de Análisis Económico Sectorial – Electricidad, Año 5 – N° 9 – Diciembre 2016**

**Alta Dirección**

Jesús Tamayo Pacheco                      Presidente del Consejo Directivo

Julio Salvador Jácome                      Gerente General

**Equipo de Trabajo de la GPAE que preparó el Reporte**

Arturo Vásquez Cordano                      Gerente de Políticas y Análisis Económico

Carlo Vilches Cevallos                      Economista

Carlos Miranda Velasquez                      Analista

Thais Chávez Porta                      Asistente

El contenido de esta publicación podrá ser reproducido total o parcialmente con autorización de la Gerencia de Políticas y Análisis Económico del Osinergmin. Se solicita indicar en lugar visible la autoría y la fuente de la información. Todo el material presentado en este reporte es propiedad del Osinergmin, a menos que se indique lo contrario.

Citar el reporte como: Vásquez, A.; Vilches, C.; Miranda, C. y Chávez, T. (2016). *Reporte de Análisis Económico Sectorial - Electricidad*, Año 5 - Número 8. Gerencia de Políticas y Análisis Económico, Osinergmin - Perú.

Osinergmin no se identifica, necesariamente, ni se hace responsable de las opiniones vertidas en el presente documento. Las ideas expuestas en los artículos del reporte pertenecen a sus autores. La información contenida en el presente reporte se considera proveniente de fuentes confiables, pero Osinergmin no garantiza su completitud ni su exactitud. Las opiniones y estimados representan el juicio de los autores dada la información disponible y están sujetos a modificación sin previo aviso. La evolución pasada no es necesariamente indicador de resultados futuros. Este reporte no se debe utilizar para tomar decisiones de inversión en activos financieros.