Implementación del Análisis de Impacto Regulatorio en el Gobierno Central del Perú

ESTUDIOS DE CASO 2014-16



OCDE

Implementación del Análisis de Impacto Regulatorio en el Gobierno Central del Perú

ESTUDIOS DE CASO 2014-16

OCDE
MEJORES POLÍTICAS
PARA UNA VIDA MEJOR

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

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.

Por favor, cite esta publicación de la siguiente manera:
OECD (2019), *Implementación del Análisis de Impacto Regulatorio en el Gobierno Central del Perú: Estudios de caso 2014-16*, OECD Publishing, Paris, *https://doi.org/10.1787/9789264305809-es*.

ISBN 978-92-64-30579-3 (impresa)
ISBN 978-92-64-30580-9 (pdf)
ISBN 978-92-64-30601-1 (HTML)
ISBN 978-92-64-30600-4 (epub)

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: Ilustración portada © Natali Eki/Shutterstock.com.

Las erratas de las publicaciones de la OCDE se encuentran en línea en: *www.oecd.org/about/publishing/corrigenda.htm*.

© OECD 2019

Usted puede copiar, descargar o imprimir los contenidos de la OCDE para su propio uso y puede incluir extractos de publicaciones, bases de datos y productos de multimedia en sus propios documentos, presentaciones, blogs, sitios web y materiales docentes, siempre y cuando se dé el adecuado reconocimiento a la fuente y al propietario del copyright. Toda solicitud para uso público o comercial y derechos de traducción deberá dirigirse a *rights@oecd.org*. Las solicitudes de permisos para fotocopiar partes de este material con fines comerciales o de uso público deben dirigirse al Copyright Clearance Center (CCC) en *info@copyright.com* o al Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC) en *contact@cfcopies.com*.

Prólogo

Como se señaló en la *Recomendación de 2012 del Consejo de la OCDE sobre Política y Gobernanza Regulatoria*, cada gobierno debería tratar de establecer un marco regulatorio que contenga regulaciones de calidad, que logren objetivos legítimos de política pública sin imponer costos innecesarios a las empresas y los ciudadanos.

La *Recomendación* brinda a los gobiernos una guía clara y oportuna acerca de los principios, mecanismos e instituciones que se necesitan para mejorar el diseño, la aplicación y la revisión de sus marcos regulatorios, con una orientación hacia los estándares más elevados. Uno de los principales mecanismos que promueve la *Recomendación* es la adopción de un sistema de evaluación *ex ante* de la normativa prospectiva, a fin de asegurar su calidad.

Las regulaciones de calidad pueden fomentar la innovación, facilitar el ingreso a nuevos mercados, promover la adopción de estándares internacionales y mejorar la competencia; al mismo tiempo, pueden ayudar a alcanzar objetivos sociales como la protección del medio ambiente, de los consumidores y de los trabajadores. Todo esto contribuye a una mayor productividad y crecimiento inclusivo.

El informe identifica el marco legal e institucional, y los procesos seguidos en Perú para emitir normatividad entre el periodo 2014-16. Evalúa aquellos elementos que toman como referencia las prácticas más relevantes del sistema de evaluación de impacto regulatorio en los países de la OCDE. Ofrece recomendaciones para ayudar a Perú a intensificar sus esfuerzos para mejorar la calidad de sus normas y así contribuir a mejorar el crecimiento económico y el desarrollo social en el país.

El informe también presenta los avances más importantes que ha implementado el Perú en materia de evaluación *ex ante* de normativa, en respuesta a las recomendaciones del reporte de 2016 *Revisiones de la OCDE sobre reforma regulatoria: Política Regulatoria en el Perú, Uniendo el Marco para la Calidad Regulatoria*, el cual sugirió que el Perú debería introducir un sistema de evaluación de impacto regulatorio para los borradores de normatividad y para normatividad que están sujetas a modificaciones, como parte de sus procedimientos administrativos.

Agradecimientos

Los estudios de los países sobre reforma regulatoria son coordinados por la Dirección de Gobernanza Pública, bajo la responsabilidad de Marcos Bonturi; y son realizados por la División de Política Regulatoria, dirigida por Nick Malyshev.

El estudio no hubiera sido posible sin el apoyo del gobierno del Perú. El Secretariado de la OCDE agradece a Carlos Augusto Oliva Neyra, Ministro de Economía y Finanzas del Perú. El equipo del estudio agradece en particular a Pedro Herrera, Director General de Asuntos de Economía Internacional, Competencia y Productividad de dicho Ministerio, así como a su equipo, entre los que cabe mencionar a Miguel Ángel Luque, Miguel Figallo, Daniela Britto y José Alfredo la Rosa, por su excepcional apoyo para recabar datos e información, organizar las misiones de investigación del equipo y proporcionar opiniones y comentarios a lo largo del estudio.

También se recibieron contribuciones valiosas de funcionarios del gobierno central, incluido el Ministerio de Economía y Finanzas, Presidencia del Consejo de Ministros, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, Ministerio del Ambiente, Ministerio de la Producción, Ministerio de Transportes y Comunicaciones y Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento.

Este informe incluye las aportaciones y comentarios de colegas de los países miembros del Comité de Política Regulatoria de la OCDE.

El proyecto fue dirigido por Manuel Gerardo Flores, Economista Sénior de la División de Política Regulatoria de la OCDE. Los siguientes miembros del equipo asumieron la responsabilidad primordial de diferentes secciones del Estudio: Andrés Blancas, Adriana Garcia, Gloriana Madrigal, Alberto Morales, Delia Vázquez y Manuel Gerardo Flores. Erik Pérez ayudó en la investigación. Celine Kauffmann y Andrea Uhrhammer aportaron comentarios para mejorar las versiones preliminares del informe. Claudia Paupe y Mariama Diallo proporcionaron asistencia administrativa y Jennifer Stein coordinó el proceso editorial.

Índice

Acrónimos y abreviaciones **9**

Resumen ejecutivo **11**

Capítulo 1. El análisis de impacto regulatorio en el ciclo de gobernanza regulatoria **15**

La necesidad de evaluar la normativa 16
Componentes esenciales del AIR: introducción 19
La práctica internacional del AIR 23
El AIR como parte del ciclo de gobernanza regulatoria 25
Nota 27
Referencias 28

Capítulo 2. Metodología para analizar el análisis de impacto regulatorio en el Perú **29**

Selección de ministerios y normativa 30
Misiones de investigación 32
Análisis del proceso actual y definición del proceso ideal 33
Notas 34
Referencia 34
Anexo 2.A. Selección de normativa para evaluar el proceso de emisión regulatoria en Perú 35

Capítulo 3. Sistemas de evaluación de impacto regulatorio en los países de la OCDE **39**

Obligatoriedad del AIR y organismo encargado 40
Criterios de evaluación para determinar el AIR y su clasificación 41
Proceso de análisis del AIR 43
Consulta pública 46
Referencias 48

Capítulo 4. Instituciones y marco legal para la evaluación *ex ante* de la normativa en el Perú **49**

Marco jurídico vigente 50
Instituciones 56
Notas 58
Referencia 61

Capítulo 5. El proceso de emisión de normativa en el Perú **63**

Buenas prácticas de AIR en los países de la OCDE 64
Proceso de emisión de normativa en el Perú 67
Evaluación general del proceso de emisión de normativa en el Perú 81
Notas 85
Referencia 86

Capítulo 6. Evaluación de los elementos constitutivos de un sistema de AIR en Perú 87

Introducción 88
Evaluación 88
Nota 99
Referencia 99

Capítulo 7. Recomendaciones para adoptar los elementos constitutivos de un sistema de AIR en Perú 101

Recomendaciones para la introducción del AIR 102
Recomendaciones para el diseño del marco de la AIR 105
Recomendaciones para preparar la implementación del AIR 118
Referencias 121
Anexo 7.A. Propuesta de hoja de ruta para la implementación de las recomendaciones 122

Capítulo 8. Procesos modelo para la emisión de normativa en el Perú 125

AIR de alto impacto 126
AIR de impacto moderado 139
Exención del AIR 142
Referencias 148

Cuadros

Cuadro 1.1. Componentes esenciales del AIR 20
Cuadro 1.2. Funciones de las instituciones supervisoras de la política regulatoria 22
Cuadro 2.1. Ministerios seleccionados 30
Cuadro 2.2. Tipos de regulación a considerar 31
Cuadro 2.3. Misiones de investigación para implementar el AIR en Perú 33
Cuadro 3.1. Obligatoriedad del AIR, organismo encargado y lineamientos de aplicación 40
Cuadro 3.2. Categorías del AIR en Australia y sus requisitos 41
Cuadro 3.3. Tipos de evaluación de impacto regulatorio en México 43
Cuadro 3.4. Requisitos del AIR en Australia 44
Cuadro 3.5. Análisis de impacto regulatorio en Canadá 44
Cuadro 3.6. Proceso de AIR en la Unión Europea 46
Cuadro 4.1. Marco jurídico vigente que incide en la emisión de normatividad en el Perú 51
Cuadro 4.2. Tipos y efectos de Análisis de Calidad Regulatoria 55
Cuadro 4.3. Organizaciones e instancias gubernamentales con funciones transversales en el proceso de emisión de normativa en el Perú 56
Cuadro 5.1. Etapas esenciales del AIR 64

Gráficas

Gráfica 1.1. Indicadores compuestos: análisis de impacto regulatorio para la formulación de leyes primarias 24
Gráfica 1.2. Indicador compuesto: análisis de impacto regulatorio para la formulación de leyes secundarias 24
Gráfica 1.3. Adopción del AIR: requisitos formales y prácticas en América Latina 25
Gráfica 1.4. Ciclo de gobernanza regulatoria 26

Gráfica 3.1. Declaración de Impacto en Canadá 42
Gráfica 5.1. Proceso de emisión de normativa en el MEF 68
Gráfica 5.2. Proceso de emisión de normativa en PRODUCE 71
Gráfica 5.3. Proceso de emisión de normativa en el MINAM 74
Gráfica 5.4. Proceso de Emisión de Normativa en el MTC 77
Gráfica 5.5. Proceso de emisión de normativa en VIVIENDA 79
Gráfica 6.1. Elementos constitutivos necesarios para la implementación de un sistema de AIR 89
Gráfica 7.1. Motivos por los que un órgano de supervisión puede devolver el AIR para su revisión 103
Gráfica 8.1. Propuesta del proceso de AIR de alto impacto 127
Gráfica 8.2. Propuesta del proceso de AIR de impacto moderado 140
Gráfica 8.3. Propuesta del proceso de exención del AIR para normativas incluidas en la lista de exención 144
Gráfica 8.4. Propuesta del proceso de exención del AIR para normativas sin costos de cumplimiento 147

Recuadros

Recuadro 1.1. Recomendación del Consejo sobre Política y Gobernanza Regulatoria 17
Recuadro 1.2. El modelo de AIR de Estados Unidos 19
Recuadro 1.3. Consultas públicas en Canadá 27
Recuadro 3.1. Cuestionario básico del análisis para definir la elaboración o ampliación del AIR en Australia 45
Recuadro 4.1. Tipos de análisis de calidad regulatoria en el Perú 54
Recuadro 5.1. Participación de la CCV en la evaluación *ex ante* de la normativa 70
Recuadro 7.1. Asegurar la evaluación correcta de los costos y beneficios: algunos ejemplos de países 104
Recuadro 7.2. Red de funcionarios en política regulatoria, ejemplos de países de la OCDE 105
Recuadro 7.3. Supuestos de exención del AIR 106
Recuadro 7.4. Excepciones a la manifestación de impacto regulatorio y tipos de análisis en México 107
Recuadro 7.5. Análisis previo para la aplicación del AIR: algunos ejemplos 110
Recuadro 7.6. Cómo obtener datos para el AIR: conceptos básicos 112
Recuadro 7.7. Resumen de la metodología del análisis de costo-beneficio 113
Recuadro 7.8. Resumen de otras metodologías para la evaluación de impacto 115
Recuadro 7.9. Consulta preliminar: elementos básicos 116
Recuadro 7.10. La consulta en el AIR en México 118
Recuadro 7.11. Lista de verificación de los criterios reglamentarios de Columbia Británica, Canadá 119
Recuadro 8.1. Definición del problema en el proceso del AIR 128
Recuadro 8.2. Definición de los objetivos de la política pública dentro del proceso de AIR 129
Recuadro 8.3. Definición de alternativas a la regulación dentro del proceso de AIR 131
Recuadro 8.4. Evaluación inicial del impacto de las alternativas en el proceso de AIR 132
Recuadro 8.5. Medidas para asegurar el cumplimiento de la regulación en el proceso de AIR 135
Recuadro 8.6. Medidas para el monitoreo y evaluación de la regulación en el proceso de AIR 136

Siga las publicaciones de la OCDE en:




http://twitter.com/OECD_Pubs


http://www.facebook.com/OECDPublications


http://www.linkedin.com/groups/OECD-Publications-4645871


http://www.youtube.com/oecdilibrary



http://www.oecd.org/oecddirect/

Acrónimos y abreviaciones

ACB	Análisis de Costo-Beneficio
ACE	Análisis de Costo-Efectividad
ACR	Análisis de Calidad Regulatoria
AIR	Análisis de Impacto Regulatorio
CCR	Comisión Multisectorial de Calidad Regulatoria
CCV	Comisión de Coordinación Viceministerial
COFEMER	Comisión Federal de Mejora Regulatoria
DIR	Declaración de Impacto Regulatorio
DOF	Diario Oficial de la Federación
INDECOPI	Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas
MINAM	Ministerio del Ambiente
MINJUSDH	Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
MIR	Manifestación de Impacto Regulatorio
MTC	Ministerio de Transportes y Comunicaciones
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
PCM	Presidencia del Consejo de Ministros
PIDE	Plataforma de Interoperabilidad del Estado
PRODUCE	Ministerio de la Producción
RCC	Lista de Verificación de Criterios Reglamentarios (siglas en inglés)
SMART	Específico, Mensurable, Factible, Realista y Oportuno (por sus siglas en inglés)
VIVIENDA	Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento

Resumen ejecutivo

Las normativas pueden tener un impacto positivo o negativo en el desempeño de un sector económico o economía. Una regulación específica puede abrir o cerrar mercados, puede promover la eliminación o creación de monopolios, puede levantar barreras de entrada, o puede reducir o impulsar incentivos para la innovación o el emprendimiento. Por lo tanto, es importante revisar y mejorar el proceso de emisión de normativas, para garantizar que sean aptos, que abordarán de manera efectiva los problemas de política que los originaron y que sus objetivos contribuyen al bienestar social y al crecimiento inclusivo.

Este informe analiza cómo el uso del análisis de impacto regulatorio (AIR) puede ayudar a que el proceso de emisión de normas en el gobierno central de Perú sea más eficiente y efectivo. RIA ayuda a mejorar el proceso de toma de decisiones que define las reglas. También hace que la agencia que emite las normativas sea consciente tanto del problema que debe abordarse como de las diferentes formas de resolverlo. Además, el AIR considera la sostenibilidad financiera de implementar una regulación o, en otras palabras, si sus costos serán más bajos que sus beneficios. Por lo tanto, el AIR proporciona un método de análisis basado en evidencia e información empírica que ayuda a mejorar la calidad de las reglas emitidas.

En este informe se documenta y evalúa el proceso de emisión de normativa de cinco ministerios durante el periodo 2014-16, y se comparan con las prácticas más pertinentes de AIR de los países de la OCDE:

- Ministerio de Economía y Finanzas
- Ministerio del Ambiente
- Ministerio de la Producción
- Ministerio de Transportes y Comunicaciones
- Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento

Asimismo, se revisa el marco legal e institucional y las prácticas que existen en el Perú para la emisión de normativa y para su evaluación *ex ante*, y se evalúa tomando como punto de comparación recomendaciones de la OCDE en materia de AIR.

Principales conclusiones

- En los últimos años, el gobierno peruano ha implementado una serie de medidas para mejorar la calidad de las regulaciones. Dentro de la administración pública se han dado pasos para establecer una política horizontal para la adopción de un sistema de evaluación *ex ante* que evalúe el impacto y la calidad regulatoria.
- Un paso importante es la introducción del Análisis de Calidad Regulatorio, que crea un proceso de evaluación *ex ante* de los procedimientos administrativos para redactar reglamentos. Su implementación significa el primer proceso sistematizado en el Gobierno del Perú para evaluar los impactos de nuevas reglas.

Al enfocarse sólo en procedimientos administrativos el alcance del Análisis de Calidad Regulatoria no iguala el de un sistema de AIR, en el cual se evalúa la normativa de forma integral.

- Destaca la reciente creación de un comité formado por la Presidencia del Consejo de Ministros, el Ministerio de Economía y Finanzas y el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos a cargo de un programa piloto de evaluación *ex ante* a través de un AIR simplificado. Sin embargo, el comité funciona sin tener un mandato legal aún, y no ha generado guías ni directrices para que los ministerios o dependencias del gobierno preparen el AIR.
- El proceso para emitir regulaciones en los cinco ministerios seleccionados es prácticamente el mismo. La excepción más grande se identificó en el Ministerio de Ambiente que realiza un proceso de consulta más profundo y apegado a las buenas prácticas de AIR.
- El proceso de emisión de normativa es una práctica no estandarizada, ya que no cuenta con un instrumento específico de política regulatoria que lo sustente.
- En este proceso es notorio que no existe supervisión o rendición de cuentas formalizada sobre la forma en que se lleva a cabo la emisión de la regulación, al menos desde un punto de vista integral.
- Existen esfuerzos iniciales por llevar a cabo una evaluación de costo-beneficio de la normativa.
- La consulta pública del proyecto regulatorio sólo se usa de forma intermitente. Además, no existe la obligación legal de responder los comentarios del público, ni demostrar que el proyecto normativo se modificó como resultado de la consulta.
- Las actividades que realiza el Ministerio del Ambiente en la consulta son la excepción, e incluyen la creación de una matriz de comentarios, las reuniones con los autores de los comentarios y la reformulación del proyecto regulatorio.

Principales recomendaciones

- Emitir un instrumento legal vinculante en el cual se estipule la obligación de que los ministerios y dependencias del gobierno que emiten normativa lleven a cabo una evaluación *ex ante* del proyecto normativo, y establezcan la consulta como elemento esencial. La emisión del Decreto Legislativo 1448 es un desarrollo alentador en esta dirección por cuanto establece como instrumento de la calidad regulatoria al análisis de impacto regulatorio *ex ante* y *ex post*.
- Dar estatus legal al comité integrado por la Presidencia del Consejo de Ministros, el Ministerio de Economía y Finanzas y el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos a cargo del programa piloto de AIR simplificado.
- Definir una lista y/o criterios de los proyectos normativos que estarán exentos de AIR, por no generar ningún efecto sobre los administrados.
- Emitir una guía para el AIR simplificado que actualmente se utiliza en el programa piloto.
- Considerar establecer un órgano de supervisión que concentre la mayoría de las actividades y herramientas de política regulatoria, si no es que todas, que actualmente están repartidas entre diversos ministerios, organismos y oficinas. Este órgano de fiscalización debe tener personalidad jurídica y los recursos necesarios para ejecutar las actividades de manera activa, supervisar al mismo tiempo toda la política regulatoria, incluso competencia para devolver los anteproyectos de regulación cuando no se cumpla con los criterios definidos.

- Emitir el manual de AIR, que incluya un proceso estandarizado para la etapa de consulta del proyecto normativo, que deberá tener las siguientes características:
  - El proyecto normativo y la correspondiente AIR deberán estar disponibles para la consulta al menos durante 30 días hábiles.
  - Los administrados deberán tener la capacidad de hacer comentarios tanto al proyecto normativo, como a la AIR.
  - Los ministerios y dependencias que emiten normativa deberán responder todos los comentarios y, al finalizar el proceso, emitir un documento que resuma los comentarios recibidos y las acciones que tomarán para abordar los comentarios procedentes.
- Establecer al menos dos tipos de AIR, una para proyectos normativos de alto impacto, para lo cual deberá hacerse un análisis de impacto detallado y exhaustivo, y otra para el resto de los proyectos, cuyo análisis de impacto sea menos substancial. En ese informe se proponen procesos modelo para la emisión de normativa según el tipo de AIR.

Capítulo 1. El análisis de impacto regulatorio en el ciclo de gobernanza regulatoria

En este capítulo se describen la pertinencia y la necesidad de evaluar la calidad de la normativa. También se presenta el análisis de impacto regulatorio, herramienta que se utiliza en varios países de la OCDE para analizar la calidad de la regulación e implementar mejores propuestas regulatorias que deriven en beneficios netos para la sociedad. Además, se explica el vínculo entre el análisis de impacto regulatorio y el ciclo de gobernanza regulatoria.

La importancia de evaluar las propuestas normativas[1] radica en los efectos potenciales, positivos o negativos que éstas pueden producir. Idealmente, las propuestas normativas que se pretenden implementan deben generar no solamente beneficios netos positivos, sino el mayor beneficio posible. Ésta es una labor complicada y es posible lograrla al aplicar un proceso de evaluación de la regulación que analice el diseño de la misma, si ésta es la mejor alternativa para solucionar un problema, y que identifique cuáles son los beneficios para la sociedad.

La necesidad de evaluar la normativa

La regulación es el conjunto de normas jurídicas de distintos niveles jerárquicos que define la participación de las personas o las empresas en un mercado, en un sector o en alguna actividad económica o social. El proceso mediante el cual se establecen e implementan estas reglas puede definir su pertinencia, importancia y efecto sobre el sujeto y el objeto de la normativa. Esto implica que el proceso de emisión de la normativa determina la calidad de la misma y tiene un efecto directo sobre los resultados o consecuencias de la política pública.

Es importante subrayar este punto, la calidad en el proceso de emisión de la normativa tiene un efecto directo sobre los resultados previstos una vez que se pone en marcha (incluso, es frecuente que se generen efectos que no fueron identificados). Esto significa que el proceso de emisión de normativa tiene una influencia importante sobre el cumplimiento de los objetivos planteados y el posible beneficio neto potencial; estos y otros aspectos se analizan más adelante.

De hecho, una regulación específica puede abrir o cerrar mercados; puede promover la eliminación de monopolios o su formación; puede generar barreras de entrada; puede reducir o impulsar los incentivos para innovar o emprender; etc. También puede asegurar la calidad de servicios públicos como la educación, salud, etc. Es muy importante revisar y mejorar el proceso por el cual se emite la normativa, para asegurar que ésta se ha planteado en la dirección correcta y tiene como objetivo un problema específico.

La OCDE, a través del Comité de Política Regulatoria, ha publicado las Recomendaciones del Consejo sobre Política y Gobernanza Regulatoria (OECD, 2012[1]). En estas recomendaciones, se hace explícita la importancia de implementar un proceso que vigile la calidad de la regulación, véase el Recuadro 1.1.

Por ejemplo, la primera recomendación del Consejo señala el compromiso político al más alto nivel sobre una política de gobierno completo para vigilar la calidad de la regulación. La segunda recomendación hace referencia a los principios de gobierno abierto, que incluye la participación de los interesados en el proceso regulatorio y la formulación de reglas claras y comprensibles. La cuarta recomendación se centra en el análisis de impacto regulatorio (AIR), una herramienta específica para evaluar los posibles efectos de la normativa (OECD, 2012[1]).

El trabajo de la OCDE en materia de política regulatoria ha generado diversos documentos entre los que se identifican los posibles efectos positivos de una política pública de esta naturaleza. Por ejemplo, el crecimiento y el desarrollo económico se han promovido a través de una política que incluye reformas estructurales, la liberalización de mercados, la apertura de mercados y la creación de un contexto poco restrictivo para los negocios (OECD, 2014[2]). Además, se reconoce el vínculo entre la política regulatoria y una serie de reformas estructurales, de las cuales se ha documentado:

- La relación recíproca entre una política regulatoria eficaz y la apertura de mercados, que tiene como consecuencia abrir canales para la innovación, el emprendimiento y el fortalecimiento de beneficios para los consumidores.
- La relación entre los principios de la política de competencia y aquellos que fomentan la calidad de la regulación.
- La relación entre la reforma de mercados regulados y la infraestructura, y los efectos positivos sobre la reducción de precios, la innovación, la calidad en el servicio y la capacidad de elección de los consumidores.

Recuadro 1.1. Recomendación del Consejo sobre Política y Gobernanza Regulatoria

1. Comprometerse al más alto nivel político con una política expresa de gobierno completo para la calidad regulatoria. La política debe tener objetivos y marcos claros para la implementación a fin de asegurar que, si la regulación se emplea, los beneficios económicos, sociales y medioambientales justifiquen los costos, se consideren los efectos distributivos y se maximicen los beneficios netos.
2. Adherirse a los principios de gobierno abierto, considerando la transparencia y la participación en el proceso regulatorio a fin de asegurar que la regulación se encuentre al servicio del interés público y esté informada de las necesidades legítimas de aquellos a quienes concierne y afecta. Esto conlleva ofrecer oportunidades significativas (incluso en línea) para que el público contribuya al proceso de preparar borradores de propuestas regulatorias y a la calidad del análisis de apoyo. Los gobiernos deben asegurarse de que las regulaciones sean comprensibles y claras y de que las partes puedan entender fácilmente sus derechos y obligaciones.
3. Establecer mecanismos e instituciones para supervisar activamente los procedimientos y objetivos de la política regulatoria, apoyarla e implementarla, y por consecuencia fomentar la calidad de la regulación.
4. Integrar el análisis de impacto regulatorio (AIR) a las primeras etapas del proceso de diseño de políticas públicas para formular proyectos regulatorios nuevos. Identificar claramente las metas de política pública, y evaluar si es necesaria la regulación y de qué manera puede ser más efectiva y eficiente para alcanzar dichas metas. Tomar en cuenta los medios diferentes de la regulación y determinar la retribución de los diversos enfoques analizados para identificar el mejor.
5. Revisar de forma sistemática el inventario de regulación significativa con base en metas de política pública claramente definidas, incluida la consideración de costos y beneficios, a fin de asegurar que las regulaciones estén actualizadas, se justifiquen sus costos, sean rentables y consistentes, y cumplan con los objetivos de política pública planteados.
6. Publicar de manera periódica informes acerca del desempeño de la política regulatoria y los programas de reforma, así como de las autoridades públicas encargadas de aplicar las regulaciones. Dichos informes también deben contemplar información acerca de cómo funcionan en la práctica herramientas regulatorias tales como el análisis de impacto regulatorio AIR), la consulta pública y las revisiones de las regulaciones existentes.

7. Desarrollar una política congruente que contemple el papel y las funciones de las entidades regulatorias a fin de infundir mayor confianza de que las decisiones en cuestiones regulatorias se toman a partir de criterios objetivos, imparciales y coherentes, sin conflictos de interés, prejuicios ni influencias indebidas.
8. Asegurar la efectividad de los sistemas para revisar la legalidad y la justicia procesal de las regulaciones y decisiones que toman los órganos facultados para emitir sanciones en el ámbito regulatorio. Asegurar que las personas y las empresas tengan acceso a estos sistemas de revisión a un costo razonable y conozcan las decisiones oportunamente.
9. Aplicar, cuando se considere adecuado, la evaluación, la gestión y las estrategias de comunicación de riesgos al diseño y la implementación de las regulaciones para asegurar que éstas estén bien orientadas y sean efectivas. Los reguladores deben evaluar de qué manera tendrán efecto las regulaciones y diseñar estrategias de implementación y aplicación sensibles.
10. Promover, cuando sea adecuado, la coherencia regulatoria a través de mecanismos de coordinación entre los niveles de gobierno supranacional, nacional y subnacional. Identificar los problemas transversales en materia de regulación en todos los órdenes de gobierno, con el objeto de promover la coherencia entre los enfoques regulatorios y evitar la duplicidad o conflicto de regulaciones.
11. Impulsar el desarrollo de capacidades y el desempeño de la gestión regulatoria en los órdenes subnacionales de gobierno.
12. Tomar en cuenta, al desarrollar medidas regulatorias, todos los estándares y marcos internacionales de cooperación pertinentes en la misma área y, cuando sea adecuado, los probables efectos que tengan en terceros fuera de su jurisdicción.

Fuente: (OECD, 2012[1]), *Recommendation of the Council on Regulatory Policy and Governance*, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/101787/9789264209022-en.

Actualmente, muchos países han adoptado una política regulatoria; sin embargo, existen desafíos importantes en materia de regulación. Por ejemplo: la falta de uniformidad y continuidad en la aplicación de la regulación; la promoción de la participación de diversos actores interesados en el proceso regulatorio; la capacidad de implementar una regulación eficaz; así como el escaso proceso de evaluación de la regulación. Por estas razones es importante promover un programa de política regulatoria que incluya objetivos como (OECD, 2015[3]):

- Reducir los efectos perversos y no intencionados de la regulación,
- Reducir las cargas regulatorias a través de la desregulación y las alternativas a la regulación,
- Reducir las incongruencias en la regulación y la falta de experiencia, y
- Reducir la falta de capacidad institucional y de profesionalización en la regulación.

Al tomar en cuenta que la normativa puede tener un efecto positivo o negativo sobre el desempeño de un sector económico, una actividad económica o social, es apremiante concluir que se requiere estudiar el proceso de emisión de normas para asegurar que existan criterios que aseguren su contribución al bienestar social, se alcancen los objetivos previstos y se reduzcan los riesgos potenciales que dieron origen a la normativa. Uno de los instrumentos más utilizados para lograr este objetivo entre los países de la OCDE es el análisis de impacto regulatorio, que es una herramienta que permite evaluar si la regulación propuesta es la mejor opción (ya sea regulatoria o no) y si el beneficio neto es positivo. De esta forma, se reduce el riesgo de diseñar e implementar propuestas que no han sido evaluadas.

Componentes esenciales del AIR: introducción

El análisis de impacto regulatorio es una herramienta que sirve para examinar de manera sistemática los beneficios, costos y efectos potenciales de una propuesta normativa (o alternativa no regulatoria), ya sea nueva o la modificación de una preexistente. Esta herramienta es una práctica que ha permeado prácticamente en todos los países de la OCDE como un instrumento para vigilar y asegurar la efectividad de la normativa. En la práctica, todos los países de la OCDE utilizan una versión del AIR para analizar su regulación (véase siguiente sección en donde se incluye una descripción resumida de las prácticas de AIR en países OCDE, y véase el capítulo siguiente en donde se incluye una descripción más detallada del sistema AIR en algunos países seleccionados de la OCDE). En el Recuadro 1.2 se puede observar un ejemplo de la adopción del AIR, en particular en Estados Unidos.

Recuadro 1.2. El modelo de AIR de Estados Unidos

Las principales razones que llevaron a introducir el AIR en Estados Unidos fueron: i) la necesidad de asegurar que las instituciones federales justificaran las intervenciones regulatorias antes de emitir una regulación, y consideraran medios de intervención ligeros antes de comprometerse con una regulación onerosa; ii) la necesidad del gobierno central de controlar la conducta de las instituciones, a quienes se les delegaron poderes regulatorios; y iii) la necesidad de promover la eficiencia de las decisiones regulatorias al introducir la obligación de realizar un análisis de costo-beneficio en el AIR.

Subyacente a la introducción del AIR, desde un punto de vista general, se encontraba la idea de que los responsables de la formulación de políticas debían tomar decisiones informadas, basadas en toda la evidencia disponible. En el caso de Estados Unidos, esta idea se asoció inicialmente con un claro énfasis en la necesidad de evitar imponer cargas regulatorias innecesarias a los negocios, resultado que en principio se garantizó al introducir la obligación general de realizar un análisis de costo-beneficio de alternativas a la regulación y justificar la adopción de esa regulación con beneficios netos. Pese a que el sistema de Estados Unidos ha permanecido casi sin cambios, el enfoque inicial se modificó parcialmente: de reducción de costos a realizar un mejor balance entre los beneficios y costos regulatorios.

Los primeros pasos del AIR se acompañaron con una reforma a los acuerdos de gobernanza adoptados por la administración para la elaboración de propuestas regulatorias:

- El AIR se introdujo como un procedimiento obligatorio en un conjunto de reglas administrativas ya existente.
- La introducción del AIR exigió crear un órgano central de supervisión encargado de evaluar la calidad de los AIR producidas, la Oficina de Información y Asuntos Regulatorios.
- Un enfoque en el análisis de costo-beneficio. El sistema de AIR de Estados Unidos se basa de manera clara y explícita en la práctica del análisis de costo-beneficio.

Fuente: (OECD, 2015[4]), *Regulatory Policy in Perspective: A Reader's Companion to the OECD Regulatory Policy Outlook 2015*, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264241800-en.

Una de las principales razones de la amplia difusión del AIR es que ayuda a mejorar el proceso de toma de decisiones que define la normativa. El AIR promueve un proceso sistemático, con un enfoque comparativo sobre decisiones de política (OECD, 2008[5]), y hace consciente al emisor de la normatividad sobre la identificación precisa del problema que se quiere atender, además de las distintas alternativas para lograrlo. Adicionalmente, el AIR pregunta sobre la viabilidad económica de implementar una regulación o, dicho en otras palabras, que sus costos sean menores que los beneficios.

Otra ventaja del AIR es que provee un método de análisis basado en evidencia e información empírica que compara distintas propuestas o alternativas; promueve la identificación de beneficios y costos (directos o indirectos) derivados de la regulación; establece un sistema racional de decisiones y evalúa de forma transversal la regulación, etc. El Cuadro 1.1 incluye las etapas esenciales del AIR que, si se abordan de manera correcta, permitirán hacer una evaluación eficaz de la calidad de la regulación (el capítulo 5 contiene la evaluación de cada una de estas etapas en el proceso de emisión de normativa del Perú).

La evaluación *ex ante* que provee el AIR idealmente debe incluir un análisis sobre la propia necesidad de regular, o incluso sobre la intervención del gobierno, a través de la identificación de un problema específico, como las deficiencias del mercado, la asimetría en la información, la necesidad de proteger derechos ciudadanos, etcétera (definición del problema). De este análisis se desprende no solamente la identificación clara y concisa de un problema sino la mejor opción de intervención del gobierno si es justificable (objetivo de la política pública), que puede ser un instrumento regulatorio u otro de distinta naturaleza (alternativas de la regulación).

Cuadro 1.1. Componentes esenciales del AIR

Componente
Definición del problema
Objetivos de la política pública
Alternativas a la regulación
Evaluación de impactos
Cumplimiento de la regulación
Monitoreo y evaluación
Consulta pública

En el proceso de decisión sobre la alternativa de intervención del gobierno (que puede ser regulatoria o no regulatoria), los funcionarios deberían:

- Valorar los impactos económicos, sociales y medioambientales, considerando los posibles efectos especiales y de largo plazo;
- Evaluar si la adopción de instrumentos internacionales puede reducir los problemas de política pública que se han identificado e impulsar la coherencia a nivel global, con una alteración mínima de los mercados nacionales e internacionales,
- Este análisis siempre debe considerar como alternativa la opción de no intervenir de ninguna forma, que será el punto de referencia para el análisis comparativo.

La evaluación de impacto pretende identificar los costos y beneficios de la regulación, ya sean directos o indirectos, para su posterior cuantificación en caso de ser posible. La evaluación de impacto puede considerarse el centro del AIR, ya que la principal función de esta herramienta es comprender los efectos que la regulación puede tener sobre los individuos, la industria y el propio gobierno. De acuerdo con la recomendación de la OCDE, cuando los proyectos regulatorios sean potencialmente importantes en sus efectos sobre la sociedad, el análisis de las propuestas *ex ante* debe ser preferentemente cuantitativo. Esta evaluación debería incluir costos directos (administrativos, financieros, etc.) e indirectos (costos de oportunidad o efectos derivados).

Sin embargo, el simple hecho de identificar cualitativamente los costos y beneficios es un avance importante que puede ayudar a mejorar el proceso. En todo caso, es importante hacer una descripción cualitativa de los costos y beneficios identificados, previo a su cuantificación (si ésta es posible).

La evaluación de la política pública debe considerar las estrategias y recursos necesarios para asegurar el cumplimiento de la normativa. Si se desea lograr el objetivo planteado, es necesario asegurar que los administrados cumplan con las obligaciones que se pretenden establecer. El monitoreo y evaluación de la propuesta regulatoria permitirán identificar claramente si los objetivos de política pública se están alcanzando, así como determinar si la regulación propuesta es necesaria o de qué manera puede ser más eficaz y eficiente para lograr los objetivos propuestos.

Los resultados del ejercicio de evaluación (AIR) deben ponerse a disposición del público junto con la propuesta de regulación, con el objetivo de recibir comentarios de los actores interesados y a partir de eso, elaborar una segunda versión mejorada de la propuesta (consulta pública), si fuera el caso. De acuerdo con la recomendación del Consejo, una buena práctica es hacer consulta como parte del proceso del AIR.

Aparte de las etapas esenciales del AIR, para que el proceso de evaluación funcione de manera adecuada, éste debe ser vigilado por una institución que tenga como uno de sus principales objetivos asegurar que el proceso de emisión de la regulación supera los controles diseñados con los estándares definidos (órgano de supervisión). Este proceso debe identificar en forma clara las prioridades, los riesgos, los casos de excepción y el impacto (véase la recomendación 3 de OECD, 2012[1]). Las funciones de esa institución normalmente trascienden las relacionadas con el AIR; de ser posible, deberían incluir todo el ciclo de gobernanza regulatoria. En el Cuadro 1.2 se muestran las funciones de una institución supervisora de la política regulatoria.

Cuadro 1.2. Funciones de las instituciones supervisoras de la política regulatoria

Áreas de responsabilidad	Funciones	Ubicación
Consulta/ Participación de los interesados	**Control de calidad**	**Dentro del gobierno**
Calidad legal	• Examinar las evaluaciones	• Gobierno central (ej. Oficina del Primer Ministro, Oficina del Gabinete) / Tesorería
Simplificación administrativa	• Impugnar los procesos o herramientas insatisfactorias	• Ministerio de Finanzas/ Ministerio de Economía
AIR	• Revisar la calidad legal	• Ministerio de Justicia
Evaluación *ex post*	**Identificar áreas de política donde la regulación puede ser hecha con mayor eficacia**	• Otros ministerios
Otros (ej. Programa de desregulación o gobierno electrónico)	• Juntar las opiniones de los interesados en áreas en donde los costos regulatorios son excesivos y hacerlos llegar de forma individual a los departamentos/ ministerios	**Fuera del gobierno**
	• Revisión de la regulación existente	• Órganos independientes
	• Análisis del acervo de publicaciones y/o flujo de la regulación	• Parlamento
	• Abogar por áreas específicas de la reforma	• Grupo asesor
	Mejora sistemática de la política regulatoria	• Oficina del Procurador General
	• Relaciones institucionales, por ej. cooperación con foros internacionales	
	• Coordinación con otros órganos de supervisión	
	• Vigilancia y emisión de informes, incluido el informe de avance al parlamento/ gobierno para ayudar a seguir con éxito la implementación de la política regulatoria	
	Coordinación de las herramientas regulatorias	
	• Promover la adopción de los diferentes aspectos de la política regulatoria en cada una de las etapas del ciclo regulatorio	
	Guía y formación	
	• Emitir directrices	
	• Proveer asistencia y consejo a los órganos reguladores para las evaluaciones de desempeño	

Fuente: Basado en (OECD, 2012[1]), *Recomendación del Consejo sobre Política y Gobernanza Regulatoria*, https://doi.org/10.1787/9789264209046-es; Renda, A. (2015), "Regulatory Impact Assessment and Regulatory Policy", en (OECD, 2015[4]), *Regulatory Policy in Perspective: A Reader's Companion to the OECD Regulatory Policy Outlook 2015*, http://dx.doi.org/10.1787/9789264241800-en; y OECD 2014 Regulatory Indicators Survey results, www.oecd.org/gov/regulatory-policy/measuringregulatory-performance.htm.

La práctica internacional del AIR

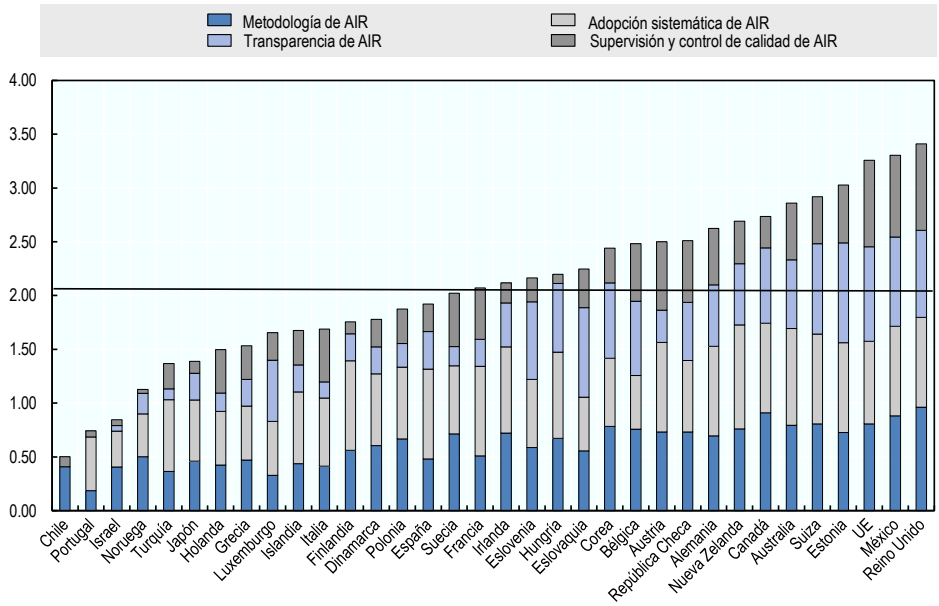
El análisis de impacto regulatorio es una herramienta que idealmente debería aplicarse en la regulación primaria y secundaria; de lo contrario, la calidad que se gana en un segmento puede ser minada por su regulación subordinada. En la Gráfica 1.1 puede observarse un indicador compuesto que muestra el nivel de adopción del AIR, es decir, la estipulación de requisitos formales en el marco regulatorio para implementar esta herramienta, incluidos los arreglos institucionales; la metodología usada, es decir, la forma en que se evalúan los impactos de la regulación, considerando los costos y beneficios, las alternativas regulatorias y no regulatorias, la evaluación de riesgos, así como la existencia de una guía para la aplicación de la metodología definida; la supervisión en el proceso, lo que implica contar con funciones formalmente establecidas para supervisar la práctica del AIR y la existencia de requisitos para asegurar la calidad del análisis de la regulación, y la transparencia entre los países de la OCDE, esta última entendida como la capacidad con la que el proceso del AIR se abre a los interesados y la medida en la que éstos puedan participar en él. Como se puede confirmar, el Reino Unido, México y la Unión Europea son los países con las prácticas más destacadas para las leyes primarias.

En la Gráfica 1.2, se observa el mismo indicador para las leyes secundarias. En este nivel jerárquico, el Reino Unido, México y la Unión Europea continúan como los países con la mayor puntuación en la aplicación de la metodología, el proceso de transparencia, la adopción y supervisión del AIR. Es importante mencionar que en esos países destaca la práctica de la implementación del AIR, de acuerdo con sus principios y su marco legal. Sin embargo, no implica que no existan diversas áreas de mejora en la aplicación de estos sistemas, ya que uno de los principales desafíos en los procesos de calidad regulatoria es precisamente su implementación.

La OCDE ha seguido de cerca el trabajo de América Latina en el desarrollo y aplicación del AIR, especialmente en países como Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, México y Perú. En esta región, el uso del AIR se está haciendo presente; sin embargo, la difusión de esta herramienta todavía requiere un impulso importante. En América Latina, solo en tres países existe el requisito formal de llevar a cabo el AIR; en dos de ellos se formalizó para toda la regulación subordinada y en uno para un subconjunto de la regulación (Querbach and Arndt, 2017[5]). Sin embargo, el AIR se aplica en cuatro países; en uno es para toda la regulación y en tres es para un subconjunto. Lo anterior implica que al menos hay un país con rezago en el uso del AIR a pesar de ser un requisito formal y un país utiliza esta práctica sin que se haya puesto en instrumentos legales. Véase Gráfica 1.3.

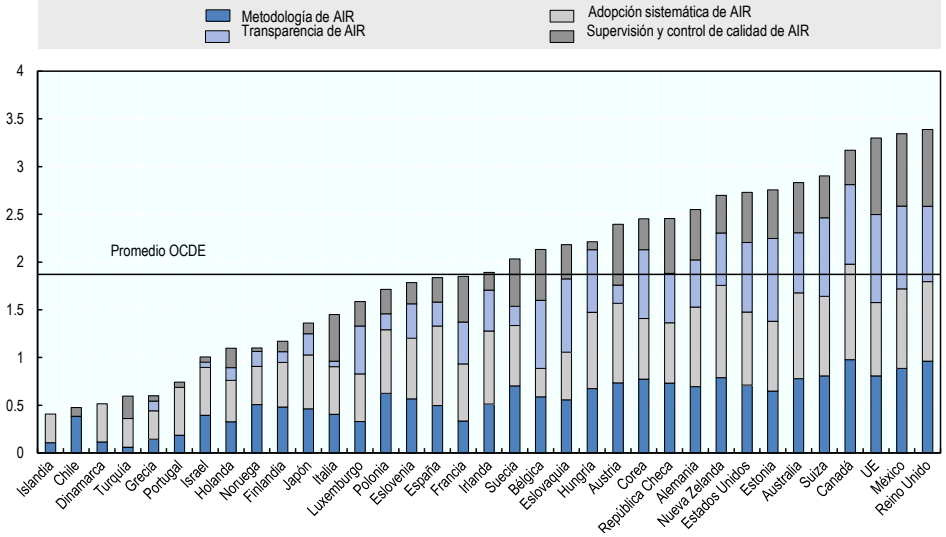
De los países en donde se lleva a cabo un AIR, México es probablemente el mejor ejemplo, ya que la implantó para toda la regulación subordinada que emana del Ejecutivo. Costa Rica ha implementado el AIR, pero solamente para la regulación que genera trámites. Por último, en Brasil hay distintas instituciones públicas con un grado importante de independencia que han adoptado el AIR, pero no es una práctica transversal de gobierno.

Gráfica 1.1. Indicadores compuestos: análisis de impacto regulatorio para la formulación de leyes primarias



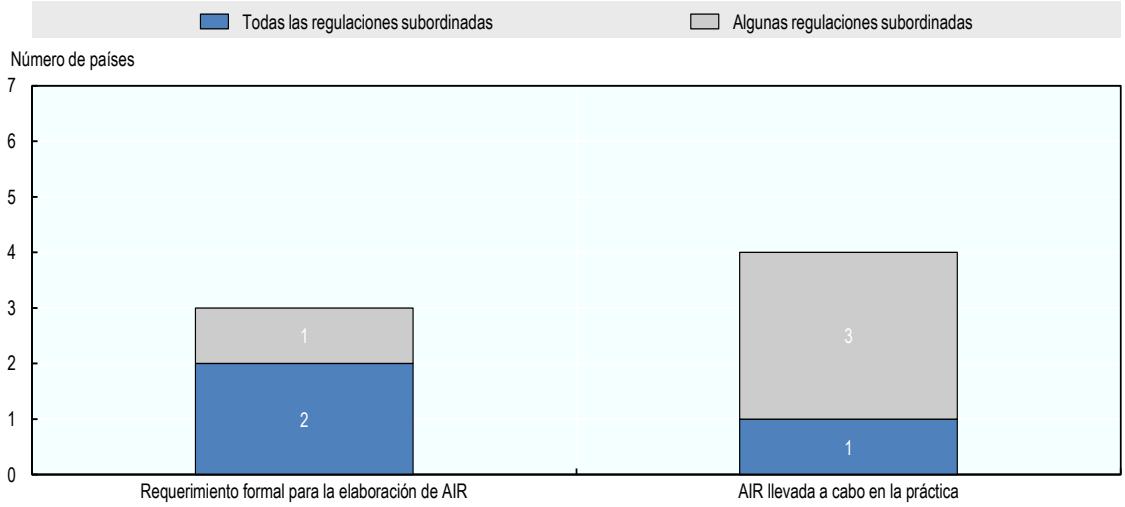
Notas: Los resultados aplican exclusivamente a procesos para la formulación de leyes primarias iniciadas por el Ejecutivo. El eje vertical representa la calificación total agregada a través de cuatro categorías separadas de los indicadores compuestos. La calificación máxima de cada categoría es uno, y la calificación máxima agregada para el indicador es cuatro. La gráfica excluye a Estados Unidos donde todas las leyes primarias son iniciadas por el Congreso. En la mayoría de los países, casi todas las leyes primarias son iniciadas por el Ejecutivo, con la excepción de México y Corea, donde una gran parte son iniciadas por el Parlamento/ Congreso (90.6% y 84%, respectivamente).
Fuente: OECD 2014 Regulatory Indicators Survey results, www.oecd.org/gov/regulatory-policy/measuring-regulatory-performance.htm.

Gráfica 1.2. Indicador compuesto: análisis de impacto regulatorio para la formulación de leyes secundarias



Notas: El eje vertical representa la calificación total agregada a través de cuatro categorías separadas de los indicadores compuestos. La máxima calificación para cada categoría es uno, y la máxima calificación agregada para el indicador es cuatro.
Fuente: 2014 Regulatory Indicators Survey results, www.oecd.org/gov/regulatory-policy/measuring-regulatory-performance.htm.

Gráfica 1.3. Adopción del AIR: requisitos formales y prácticas en América Latina



Fuente (Querbach and Arndt, 2017[5]), "Regulatory policy in Latin America: An analysis of the state of play", *OECD Regulatory Policy Working Papers*, No. 7, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/2cb29d8c-en.

El AIR como parte del ciclo de gobernanza regulatoria

Los objetivos de un programa de política regulatoria son parte de un proceso más amplio que incluye el AIR. Por ejemplo, existen elementos adicionales para asegurar la calidad en la normativa como es la consulta pública y el análisis de impacto regulatorio. En conjunto, estas herramientas son partes fundamentales de lo que la OCDE denomina, el ciclo de gobernanza regulatoria, que es el modelo que utiliza para asegurar la efectividad de la regulación (véase Gráfica 1.4). De hecho, entre las recomendaciones más importantes de la OCDE en esta materia, se incluye la adopción del ciclo completo bajo un enfoque basado en evidencia y riesgos identificados.

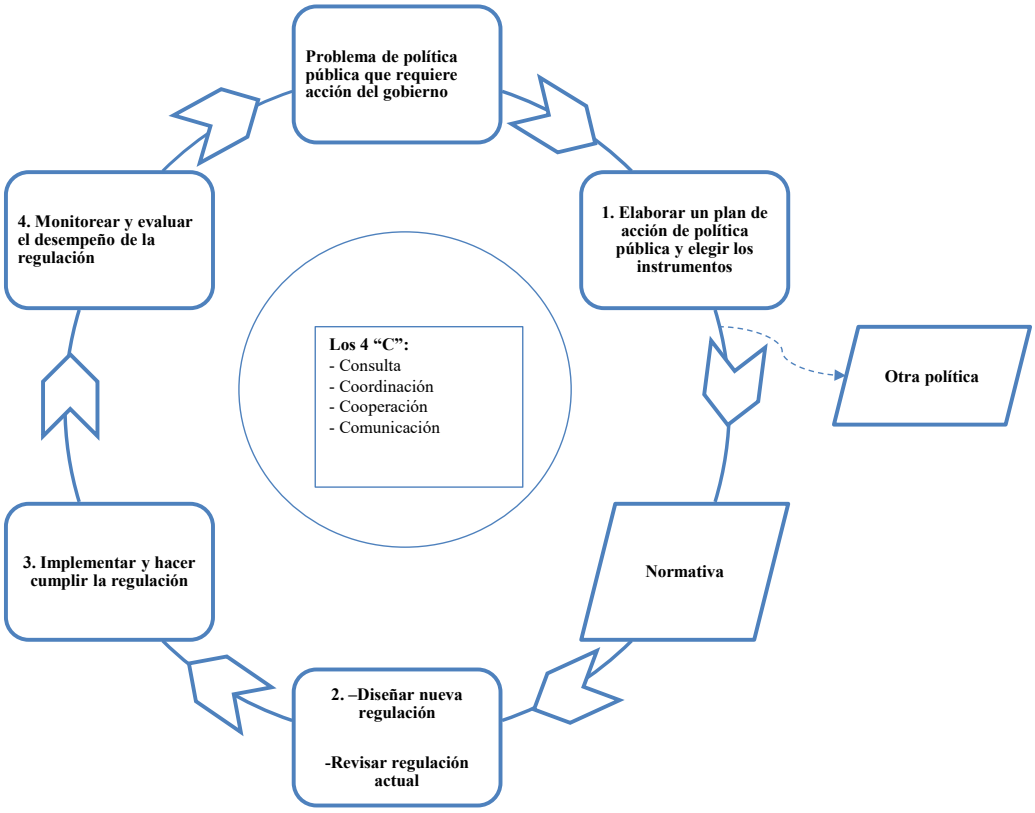
De acuerdo con la OCDE, es importante adoptar un método de evaluación de la normativa durante las etapas de diseño (*ex ante*), que incorpore criterios de proporcionalidad y de costo-beneficio. Por lo tanto, el AIR es un elemento clave para el manejo adecuado del ciclo de gobernanza regulatoria. De hecho, una práctica pertinente en materia de gobernanza regulatoria – y que se considera necesaria para obtener los resultados previstos en las políticas públicas diseñadas – implica un proceso de análisis cíclico que vincule la concepción de la normativa con el desempeño de la misma, una vez que se implementa y genera sus primeros efectos.

El ciclo de gobernanza regulatoria cuenta con cuatro etapas principales: desarrollo de la política pública y elección de instrumentos; diseño de la nueva normativa (o revisión de la existente); implementación de la regulación; y el monitoreo y evaluación de sus efectos (OECD, 2011[6]). Sin embargo, la antesala de este análisis es la identificación del problema de política y que requiere la intervención del gobierno.

El AIR es un elemento que permite medir la pertinencia de las normativas frente a los objetivos de política pública. Por consiguiente, el AIR se debe llevar a cabo entre la definición del problema de política pública (paso 1) y la aplicación y cumplimiento de la regulación (paso 3). El AIR interviene en la identificación del problema, a través de una consulta preliminar con los interesados o posibles afectados, a fin de elaborar una

descripción del problema, hacer ajustes o precisar el problema identificado por los funcionarios públicos. Con esta información es posible elaborar un planteamiento de política pública y elegir los instrumentos de intervención (paso 1).

Gráfica 1.4. Ciclo de gobernanza regulatoria



Fuente: (OECD, 2011[6]), *Regulatory Policy and Governance: Supporting Economic Growth and Serving the Public Interest*, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264116573-en.

Posteriormente, el AIR ayuda a seleccionar la mejor opción para que intervenga el gobierno, ya sea con mecanismos regulatorios o de otra naturaleza; para ello utiliza el análisis de costo-beneficio, entre otras herramientas de análisis de costos. El diseño final de la normativa es parte del proceso del AIR, que incluye un proceso de consulta adicional que debiera ser más abierto y con el objetivo de hacer ajustes a los instrumentos regulatorios utilizados (paso 2). Este proceso de consulta es muy importante para que la normativa sea lo más adecuada posible, ya que permite identificar omisiones, sesgos, efectos no identificados, etc. Véase en el Recuadro 1.3 un ejemplo de cómo se lleva a cabo un proceso de consulta en uno de los países de la OCDE.

El ciclo de gobernanza regulatoria continúa con la implementación de la normativa y su monitoreo y evaluación. Esta etapa cierra el ciclo, al identificar nuevos problemas y objetivos de política pública que deberían inducir ajustes en los instrumentos creados, ya sea a nivel de diseño o de implementación.

Es muy importante mencionar que la implementación del ciclo de gobernanza regulatoria debe llevarse a cabo teniendo en cuenta cuatros principios de eficiencia y gobernanza moderna: consulta, coordinación, cooperación y comunicación. Estos principios deben alinear la participación de la sociedad civil con las diferentes entidades gubernamentales y los organismos nacionales e internacionales.

Recuadro 1.3. Consultas públicas en Canadá

En Canadá, la idoneidad de las consultas conducidas por los ministerios con los representantes involucrados previo a buscar la ponderación del Gabinete de una propuesta regulatoria, junto con el resultado de las consultas, como el apoyo de los interesados, desempeña un papel importante para determinar si el Gabinete aprobará la publicación anticipada de la propuesta para comentarios del público en general.

En 2009, el gobierno de Canadá emitió una Guía para una Consulta Regulatoria Eficaz, las directrices proporcionan información sobre los componentes de una consulta regulatoria eficaz junto con listas de verificación acerca de:

- Relación continua, constructiva y profesional con los representantes interesados
- Plan de consulta
  - Declaración de motivo y objetivos
  - Análisis del entorno público
  - Elaboración de calendarios realistas
  - Coordinación interna e interministerial
  - Selección de herramientas de consulta
  - Selección de participantes
  - Planeación efectiva del presupuesto
  - Evaluación continua, evaluación de final del proceso y documentación
  - Retroinformación/seguimiento
- Al llevar a cabo las consultas
  - Comunicar información neutral, pertinente y oportuna
  - Garantizar que los encargados de la consulta tengan las habilidades necesarias

Fuente: (Government of Canada, 2007[7]), "Guidelines for Effective Regulatory Consultations", www.tbs-sct.gc.ca/rtrap-parfa/erc-cer/erc-cer01-eng.asp.

Nota

[1] En este estudio, normativa y regulación son sinónimos, y se refiere a los instrumentos legales emitidos por una autoridad gubernamental que establecen obligaciones, restricciones, o derechos para empresas y ciudadanos en una jurisdicción específica.

Referencias

Government of Canada (2007), "Guidelines for Effective Regulatory Consultations", www.tbs-sct.gc.ca/rtrap-parfa/erc-cer/erc-cer01-eng.asp. [7]

OECD (2015), *OECD Regulatory Policy Outlook 2015*, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264238770-en. [3]

OECD (2015), *Regulatory Policy in Perspective: A Reader's Companion to the OECD Regulatory Policy Outlook 2015*, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264241800-en. [4]

OECD (2014), *Regulatory Policy in Mexico: Towards a Whole-of-Government Perspective to Regulatory Improvement*, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264203389-en. [2]

OECD (2012), *Recomendación del Consejo sobre Política y Gobernanza Regulatoria*, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/9789264209046-es. [1]

OECD (2011), *Regulatory Policy and Governance: Supporting Economic Growth and Serving the Public Interest*, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264116573-en. [6]

Querbach, T. and C. Arndt (2017), "Regulatory policy in Latin America: An Analysis of the State of Play", *OECD Regulatory Policy Working Papers*, Vol. 7, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/2cb29d8c-en. [5]

Capítulo 2. Metodología para analizar el análisis de impacto regulatorio en el Perú

En este capítulo se describe la metodología empleada para la realización de este estudio, que consta de las siguientes fases: 1) Selección de los ministerios que forman parte del estudio y de la normativa que será considerada como base para el diseño del proceso actual de emisión de regulación, 2) Misiones de investigación para recabar información, 3) Análisis de gabinete que incluye la revisión del marco jurídico actual y de la información obtenida, 4) Análisis comparativo entre el proceso actual de emisión de regulación y las mejores prácticas internacionales para definir el proceso ideal para la emisión de regulación en el Perú.

El objetivo de este estudio es contribuir al establecimiento de un proceso eficiente y eficaz de emisión de normativa en el gobierno central del Perú, al aprovechar el análisis de impacto regulatorio como herramienta de análisis para el control de la calidad normativa que se emite a través del Poder Ejecutivo. Para el diseño del proceso ideal se considerarán las prácticas internacionales, que se adaptarán a las condiciones y necesidades del gobierno peruano, a fin de hacer que este proceso atienda de manera eficaz y eficiente las distintas problemáticas que requieran la intervención gubernamental.

La metodología utilizada para la realización de este estudio consta de las siguientes fases que se describen en este capítulo: la primera, en la que se eligieron los ministerios que forman parte del presente estudio y que integrarán el programa piloto para la adopción del AIR en el gobierno central, y en la que también se describe el proceso de selección de la normativa que sirvió de referencia a los ministerios para describir el proceso actual de emisión de regulación; la segunda, conformada por las dos misiones de investigación creadas para recabar información de primera mano de los servidores públicos directamente relacionados con el proceso de creación de normativa; la tercera, que comprende un análisis de gabinete en el que se examinó el marco jurídico actual aplicable al proceso de creación de normativa, así como el análisis de toda la información recopilada por las misiones de investigación, a fin de poder determinar el proceso actual que se sigue en el gobierno central para la emisión de regulación; y la cuarta, que consta de un análisis comparativo entre el proceso actual para la emisión de regulación y las mejores prácticas internacionales, para la creación del proceso ideal que se propone para la emisión de regulación que emane del poder Ejecutivo.

Selección de ministerios y normativa

Al comenzar el estudio se determinaron, en primer lugar, los ministerios que se considerarían para el programa piloto para la implementación del AIR. Para ello, se seleccionaron cinco ministerios que comúnmente emiten regulación o cuya regulación afecta a un gran número de unidades económicas.[1] Los ministerios seleccionados se muestran en el Cuadro 2.1.

Cuadro 2.1. Ministerios seleccionados

Ministerio de Economía y Finanzas (MEF)
Ministerio del Ambiente (MINAM)
Ministerio de Transportes y Comunicaciones (MTC)
Ministerio de la Producción (PRODUCE)
Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento (VIVIENDA)

Una vez definidos los ministerios, se procedió a hacer una búsqueda en el *Diario Oficial El Peruano*[2] de la regulación emitida por esos ministerios, para seleccionar la que serviría de base en la descripción del proceso de emisión de normativa que actualmente se lleva a cabo en Perú. Para la selección de normativa, y toda vez que el estudio se centra en regulación emanada por el poder Ejecutivo, se consideraron las siguientes características de la regulación:

- Actos emanados del poder Ejecutivo;
- De carácter general, y
- Con probable impacto sobre empresas o ciudadanos (pudiendo tenerlo, además, sobre lo público y social).

La Constitución Política de Perú, Artículos 107 y 118, numeral 8, establece la facultad del presidente para emitir regulación (leyes y reglamentos, y dentro de estos últimos, tiene la facultad de dictar decretos y resoluciones).

En virtud de lo anterior, y conforme a los conceptos contenidos en la *Guía de Técnica Legislativa para Elaboración de Proyectos Normativos de las Entidades del Poder Ejecutivo*, los tipos de regulación que se consideraron son los que se describen en el Cuadro 2.2.

Cuadro 2.2. Tipos de regulación a considerar

Tipo de regulación	Descripción
Iniciativa legislativa o Proyecto de ley	Documento formal que contiene una propuesta de ley que, de acuerdo con la Constitución Política del Perú, el presidente tiene la potestad de presentar ante el Congreso de la República para su estudio, discusión y, de ser el caso, aprobación.
Decretos Legislativos	Normas con rango de ley que emanan del poder Ejecutivo en virtud de una autorización expresa del Congreso de la República mediante ley autoritativa. Estas normas tienen límite material y temporal.
Decretos Supremos	Normas de carácter general que reglamentan normas con rango de ley o regulan la actividad sectorial funcional o multisectorial funcional a nivel nacional y a través de las cuales el presidente de la República ejerce la potestad de reglamentar las leyes, sin transgredirlas ni desnaturalizarlas. Estos pueden requerir o no el voto aprobatorio del Consejo de Ministros, según lo disponga la ley, y deben ser rubricados por el presidente de la República y refrendados por uno o más ministros a cuyo ámbito de competencia correspondan.
Resoluciones Ministeriales	Normas que permiten formular, ejecutar y supervisar las políticas nacionales y sectoriales a cargo de un Ministro de Estado. Son aprobadas por el Ministro de Estado respectivo.
Resoluciones Viceministeriales	Normas que regulan aspectos específicos de un sector determinado.

Para efectos de este estudio no se consideraron las resoluciones directorales, ya que son normas que regulan el ejercicio de las funciones de los órganos de un sector determinado, conforme a su organización y funciones.

Para seleccionar la regulación de cada Ministerio se estableció un periodo de consulta de dos años, del lunes 2 de junio de 2014 al jueves 30 de junio de 2016, a fin de contar con un periodo lo suficientemente largo para garantizar la inclusión de regulación actual y pertinente; pero que, a su vez, dicho periodo no comprometiera la vigencia de la regulación, es decir, que fuera obsoleta.

Al efectuar la consulta en el portal de *El Peruano* se utilizaron las opciones para los parámetros de búsqueda de regulación que, conforme a dicho portal, son los siguientes:

- ¿Qué desea buscar?
- ¿Qué desea excluir del resultado?
- Tipo de publicación
- Fecha de publicación (desde-hasta)
- Grupo de entidad
- Entidad

Considerando esos parámetros, se obtuvo la siguiente información:

- **Economía y Finanzas:** 1 580 dispositivos, entre los que hay decretos supremos, resoluciones supremas, ministeriales, viceministeriales, directorales y jefaturales.
- **Ambiente:** 293 dispositivos, entre los que hay decretos supremos, resoluciones ministeriales y supremas.
- **Transportes y Comunicaciones:** 3 013 dispositivos, entre los que hay decretos supremos, resoluciones ministeriales, viceministeriales y directorales.

- **Producción:** 949 dispositivos, entre los que hay decretos supremos, resoluciones ejecutivas, ministeriales y directorales.
- **Vivienda, Construcción y Saneamiento:** 463 dispositivos, entre los que hay decretos supremos, resoluciones ministeriales, supremas, viceministeriales.

En la lista obtenida de regulaciones, se observó que gran cantidad de ellas se relacionan directamente con aprobaciones para que funcionarios salgan del país y atiendan diversos compromisos internacionales, muchas otras son de carácter particular y no general, otras más atienden solo normativa interna o regulan condiciones internas de la administración pública, como procedimientos de gestión interna, designaciones o renuncias de funcionarios y conformaciones de grupos de trabajo en diversos organismos, autorizaciones de eventos, como congresos, seminarios y foros, entre otros instrumentos regulatorios. De manera particular, además de las anteriores, en el caso del MEF, también existe una gran cantidad de decretos supremos relacionados con transferencia de partidas en el presupuesto público; en el MINAM, existe un gran número de resoluciones ministeriales que tienen por objeto el reconocimiento de áreas de conservación privada; en el MTC, se presenta un gran número de autorizaciones para prestar servicios de radiodifusión; en PRODUCE, normativa relacionada con la suspensión de actividades extractivas de determinados recursos marinos y normativas sobre la organización y funcionamiento de instancias públicas; y, finalmente, en VIVIENDA, se publican diversas normativas relacionadas con el servicio de agua de provincias, así como autorizaciones de distintos programas y designaciones de funcionarios ante diversas instancias.

Es por ello que, para efectos del presente estudio, todas esas regulaciones no se consideraron. En el Anexo 2.A se muestra la regulación seleccionada para cada uno de los ministerios.

Posteriormente, esa información se envió a los ministerios para que eligieran tres normativas, que sirvieron de base para la descripción del proceso actual que llevan a cabo para la emisión de regulación. También se elaboró un cuestionario, que se remitió a los cinco ministerios con el objeto de recabar información sobre las prácticas actuales que llevan a cabo para la emisión de normativa, así como para identificar las que – conforme a las prácticas internacionales – no se realizan, o se hacen, pero de manera no estandarizada. Una vez respondidos los cuestionarios, fueron devueltos y se analizó la información recabada junto con el marco regulatorio vigente, con el objeto de identificar tanto en la práctica como en el ámbito teórico las actividades que se realizan en los cinco ministerios y poder definir un proceso homologado de emisión de regulación, así como definir las áreas de oportunidad para la adopción de un proceso ideal.

Misiones de investigación

Se llevaron a cabo dos misiones de investigación, como se señala en el Cuadro 2.3.

El objetivo de la primera misión de investigación fue recabar información de primera mano de los ministerios que forman parte de este estudio sobre el proceso y prácticas que se realizan durante el proceso de emisión de regulación. Para ello se celebraron diversas reuniones tanto con los ministerios como con otras instancias que participan en este proceso, como el MINJUSDH y la PCM.

En la segunda misión de investigación el objetivo fue presentar el proceso general que se emplea para la emisión de regulación. Esto, con la finalidad de recibir la retroinformación de los ministerios y de las diversas instancias que participan en este proceso; y poder

definir el proceso generalizado, así como el proceso ideal y los pasos necesarios para lograrlo.

Por otra parte, dentro de las actividades de estas misiones, el 14 y 15 de diciembre de 2016 se llevó a cabo un taller de capacitación sobre impacto regulatorio y consulta, en el que participaron diversos ministerios.

Cuadro 2.3. Misiones de investigación para implementar el AIR en Perú

Número de Misión	Fecha	Descripción
Primera	21-24 de noviembre, 2016	Objetivo: celebrar reuniones con los ministerios seleccionados para obtener información sobre el proceso de creación de la regulación y poder realizar los mapeos correspondientes por ministerio, así como un mapeo general de los elementos del proceso de regulación del Perú.
Segunda	3 y 4 de abril, 2017	Objetivo: presentar y discutir los resultados preliminares, que incluyó presentar los mapeos identificados de los procesos de política pública de la regulación, así como el diagnóstico inicial de los elementos del sistema de AIR y recibir retroinformación de los Ministerios.

Análisis del proceso actual y definición del proceso ideal

A fin de poder definir el proceso actual que se sigue en Perú para la emisión de normativa, en primer lugar, se hizo un análisis de gabinete del marco jurídico aplicable. Para ello se consideraron, principalmente, los siguientes instrumentos normativos (véase capítulo 4):

- Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (Nº 29158)
- Ley del Procedimiento Administrativo General (Nº 27444)
- Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa (Nº 26889)
- Reglamento de la Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa (Nº 008-2006-JUS)
- Reglamento que establece disposiciones relativas a la publicidad, publicación de proyectos normativos y difusión de normas legales de carácter general (Nº 001-2009-JUS)
- Guía de Técnica Legislativa para la Elaboración de Proyectos Normativos de las Entidades del Poder Ejecutivo (Nº 007-2016-JUS/DGDOJ)
- Normativa específica aplicable a los ministerios respecto a sus facultades y competencias para la emisión de regulación.

De manera paralela al marco normativo, también se analizó la información proporcionada por los ministerios tanto en los cuestionarios que les fueron enviados de manera previa a la primera misión de investigación, como la información obtenida en las entrevistas durante esa primera misión. Considerando estas fuentes de información se realizó un primer proceso general, en el que se destacaron las prácticas generales que se hacen en todos los ministerios, así como las individuales que, según proceda, se efectúan en cada uno de ellos. En este caso, se observó que el ministerio con las prácticas regulatorias más completas es el MINAM, el que a diferencia de los otros ministerios – entre otras prácticas – realiza formalmente una consulta preliminar con grupos de interés que, en la mayoría de los casos, es útil para definir el problema y su magnitud y, en consecuencia, la mejor alternativa para solucionarlo.

En la segunda misión de investigación se presentó el proceso identificado a los ministerios participantes, tanto para su validación como para que, en su caso, hicieran las observaciones correspondientes; y se definió el proceso general definitivo que actualmente se lleva a cabo en el Perú para la emisión de normativa (véase capítulo 5).

Posteriormente, se hizo un análisis comparativo entre el proceso actual del Perú y los elementos constitutivos del AIR para identificar los pasos que no son considerados por el gobierno peruano (véase capítulo 6) y, basado en eso, emitir las recomendaciones necesarias para que el Perú pueda tomar medidas específicas que lo lleven a modificar su proceso a través de la adopción de las mejores prácticas internacionales, incorporando el AIR de forma sistemática como herramienta para garantizar la calidad de la normativa emitida (véanse capítulos 7 y 8).

Una vez concluido ese análisis, se elaboró el proceso ideal para la emisión de normativa en el Perú, el cual se presentó, junto con las recomendaciones, en una reunión celebrada con el MEF durante el mes de junio de 2017.

Notas

[1] La definición empleada en este reporte para unidades económicas es: entidades productoras de bienes y servicios, llámense establecimientos, hogares o personas físicas.

[2] http://diariooficial.elperuano.pe/.

Referencia

OECD (2018), *Política Regulatoria en el Perú: Uniendo el Marco para la Calidad Regulatoria*, Revisiones de la OCDE sobre reforma regulatoria, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/9789264279001-es.

Anexo 2.A. Selección de normativa para evaluar el proceso de emisión regulatoria en Perú

Economía y finanzas

- Decreto Supremo Nº 164-2016-EF

Inclusión de operaciones en el Apéndice V del Texto Único Ordenado de la Ley del Impuesto General a las Ventas e Impuesto Selectivo al Consumo

- Decreto Supremo Nº 151-2016-EF

Modifican el Decreto Supremo N° 051-2008-EF que regula la devolución de pagos indebidos o en exceso de deudas tributarias cuya administración está a cargo de la SUNAT mediante Órdenes de Pago del Sistema Financiero

- Decreto Supremo Nº 100-2016-EF

Modifican el Reglamento de la Ley N° 29623, Ley que promueve el financiamiento a través de la factura comercial, aprobado por Decreto Supremo N° 208-2015-EF

- Decreto Supremo Nº 059-2016-EF

Modifican Artículos 2, 19, 27, 28 y 29 del Reglamento del Decreto Legislativo Nº 1126, que establece medidas de control en los insumos químicos y productos fiscalizados, maquinarias y equipos utilizados para la elaboración de drogas ilícitas, aprobado por Decreto Supremo Nº 044-2013-EF y normas modificatorias.

- Decreto Supremo Nº 006-2016-EF

Aprueban normas reglamentarias de la Ley Nº 30220, Ley Universitaria, relativas al crédito tributario por reinversión

- Decreto Supremo N° 119-2015-EF

Modifican el Decreto Supremo N° 073-2014-EF que dicta normas reglamentarias para la aplicación de la Primera Disposición Complementaria Final del Decreto Legislativo N° 1103.[1]

Ambiente

- Resolución Ministerial N° 090-2016-MINAM

Aprueban Lineamientos para la Gestión Integrada del Cambio Climático y la Iniciativa Gestión Clima.

- Resolución Ministerial Nº 066-2016-MINAM

Aprueban la “Guía General para el Plan de Compensación Ambiental”.

- Resolución Ministerial N° 023-2015-MINAM

Aprueban "Compendio de Guías a ser aplicadas en los Procedimientos de Control y Vigilancia para la detección de Organismos Vivos Modificados – OVM"

- Resolución Ministerial N° 398-2014-MINAM

Aprueban Lineamientos para la Compensación Ambiental en el marco del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental - SEIA

- Decreto Supremo N° 015-2015-MINAM

Modifican los Estándares Nacionales de Calidad Ambiental para Agua y establecen disposiciones complementarias para su aplicación

- Decreto Supremo N° 013-2015-MINAM

Dictan reglas para la presentación y evaluación del Informe de Identificación de Sitios Contaminados

- Decreto Supremo N° 010-2014-MINAM

Decreto Supremo que modifica los artículos 3, 33, 34 y 35 e incorpora dos anexos al Reglamento de la Ley N° 29811, aprobado por el Decreto Supremo N° 008-2012-MINAM sobre el control de ingreso al territorio nacional de organismos vivos modificados

Transporte

- Decreto Supremo N° 009-2016-MTC

Decreto Supremo que modifica el Reglamento Nacional de Inspecciones Técnicas Vehiculares y el Texto Único Ordenado del Reglamento Nacional de Tránsito

- Decreto Supremo N° 008-2016-MTC

Decreto Supremo que modifica el Reglamento de la Ley de Radio y Televisión, aprobado por Decreto Supremo N° 005-2005-MTC

- Decreto Supremo Nº 003-2016-MTC

Decreto Supremo que modifica el Decreto Supremo Nº 023-2014-MTC y dispone la utilización del Mecanismo Biométrico para validar la identidad de los abonados de los Servicios Públicos Móviles Prepago

- Decreto Supremo Nº 006-2016-MTC

Aprueban modificaciones al Texto Único Ordenado del Reglamento Nacional de Tránsito - Código de Tránsito y al Reglamento Nacional de Administración de Transporte

- Decreto Supremo Nº 001-2016-MTC

Decreto Supremo que modifica el Texto Único Ordenado del Reglamento General de la Ley de Telecomunicaciones

- Decreto Supremo Nº 013-2015-MTC

Decreto Supremo que modifica la Primera Disposición Complementaria Transitoria del Decreto Supremo N° 025-2014-MTC y establece otras disposiciones

- Resolución Ministerial Nº 303-2016 MTC/01.02

Proyecto de Decreto Supremo que aprueba modificaciones al Texto Único Ordenado del Reglamento Nacional de Tránsito - Código de Tránsito, aprobado por Decreto Supremo Nº 016-2009-MTC

Produce

- Decreto Supremo N° 009-2016-PRODUCE

Establecen medidas para el fortalecimiento de la industria pesquera en el procesamiento del recurso atún

- Decreto Supremo N° 006-2016-PRODUCE

Establecen disposiciones generales para el fortalecimiento de la pesca artesanal en las cadenas productivas

- Decreto Supremo N° 003-2016-PRODUCE

Aprueban el Reglamento de la Ley General de Acuicultura, aprobada por el Decreto Legislativo N° 1195

- Decreto Supremo N° 021-2015-PRODUCE

Aprueban el Reglamento del Registro Nacional de Asociaciones de la Micro y Pequeña Empresa - RENAMYPE

- Resolución Ministerial N° 196-2016-PRODUCE

Resolución Ministerial que aprueba los Lineamientos Generales de la Política Nacional para la Competitividad de Mercados de Abastos.

Vivienda

- Decreto Supremo N° 017-2015-VIVIENDA

Decreto Supremo que aprueba el Reglamento del Decreto Legislativo N° 1177, Decreto Legislativo que establece el Régimen de Promoción del Arrendamiento para Vivienda

- Decreto Supremo Nº 002-2016-VIVIENDA

Decreto Supremo que aprueba el Reglamento del Capítulo I del Título IV de la Ley N° 30327, Ley de Promoción de las Inversiones para el Crecimiento Económico y el Desarrollo Sostenible

- Decreto Supremo Nº 006-2016-VIVIENDA

Decreto Supremo que aprueba el Reglamento de la Ley Nº 29203, Ley que crea la Central de Información de Promotores Inmobiliarios y/o Empresas Constructoras de Unidades Inmobiliarias

- Resolución Ministerial Nº 330-2015-VIVIENDA

Modifican los reglamentos operativos aprobados mediante RR.MM. Nº 102 y 209-2012-VIVIENDA, a fin de adecuarlos a las disposiciones contenidas en la Ley que crea el Bono Familiar Habitacional (BFH)

- Resolución Ministerial N° 326-2015-VIVIENDA

Aprueban los formatos relativos a los procedimientos de licencias de habilitación urbana y licencias de edificación.

Otros

Independientemente de las propuestas regulatorias anteriores, también se consultaron los decretos legislativos emitidos durante el mismo periodo, encontrándose 74 dispositivos, de los cuales 19 están relacionados con temas de seguridad y 17 son fe de erratas, por lo que del universo restante se proponen los siguientes a ser considerados:

- Decreto Legislativo N° 1205

Decreto Legislativo que modifica el Decreto Legislativo N° 1034, que aprueba la Ley de Represión de Conductas Anticompetitivas

- Decreto Legislativo N° 1209

Decreto Legislativo que establece el procedimiento a seguir para la inmatriculación de predios de propiedad privada de particulares en el Registro de Predios

- Decreto Legislativo N° 1212

Decreto Legislativo que refuerza las facultades sobre eliminación de barreras burocráticas para el fomento de la competitividad

- Decreto Legislativo N° 1232

Decreto Legislativo que modifica diversos artículos y Disposiciones Complementarias Transitorias y Finales del Decreto Legislativo Nº 1049, Decreto Legislativo del Notariado

Nota

[1] Este decreto se publicó el 26 de mayo de 2015, pero se consideró pertinente incluirlo para tener una mayor variedad de regulación sujeta al estudio por parte del Ministerio de Economía y Finanzas.

Capítulo 3. Sistemas de evaluación de impacto regulatorio en los países de la OCDE

En este capítulo se abordan las prácticas regulatorias de Australia, Canadá, México y la Unión Europea. En el caso de países como Australia y Canadá la elaboración del AIR no es un requisito de ley, sino que está estipulado en lineamientos específicos que obligan a las entidades públicas a realizar la Evaluación. Además, se explican los criterios utilizados para determinar si es necesario realizarla, y su nivel de análisis. Finalmente, se mencionan los pasos que se llevan a cabo en distintos países para la elaboración del AIR, así como los casos en que se utiliza la consulta pública y cómo se efectúa.

Obligatoriedad del AIR y organismo encargado

La calidad de la política regulatoria de un país es un tema que afecta tanto a ciudadanos como a empresas y se relaciona con el diseño, evaluación y cumplimento de la legislación. La obligatoriedad de una evaluación de impacto regulatorio (AIR) varía según los países y regiones, y está determinada principalmente por el tipo de derecho que rige cada lugar – ya sea derecho anglosajón (consuetudinario) o derecho romano. Independientemente del tipo de legislación, las Recomendaciones de la OCDE (OECD, 2012[1]) hacen referencia a la necesidad de un compromiso al más alto nivel político para la elaboración de políticas públicas de calidad. Por eso, evaluar la regulación es un tema que compete a todo el gobierno y tiende a involucrar la designación de un órgano o funcionario encargado de su supervisión.

En este capítulo se documenta la experiencia del sistema de AIR de Australia, Canadá, México y la Unión Europea. Como se señala en el Cuadro 3.1, los países considerados en este apartado cuentan con disposiciones que establecen la obligatoriedad de llevar a cabo una evaluación de la normativa antes de su emisión. Además, en su mayoría tienen un organismo especializado que se encarga de velar por el cumplimiento de las mejores prácticas en materia de política regulatoria.

Cuadro 3.1. Obligatoriedad del AIR, organismo encargado y lineamientos de aplicación

País o región	Obligatoriedad de aplicar el AIR	Organismo encargado del AIR
Australia	El AIR es obligatoria para toda la normativa que se envía al Gabinete, incluso si no hay impactos regulatorios evidentes.	Oficina de Mejores Prácticas en Regulación (OBPR por sus siglas en inglés), es un organismo que funciona exclusivamente como guardián y asesor para la elaboración de las evaluaciones.
Canadá	Es obligatorio presentar un AIR basada en la Directiva del Gabinete para la creación de leyes, de la cual se deriva la Guía para formular Leyes y Regulaciones.	No existe un órgano encargado de la política regulatoria; es una responsabilidad compartida por el Primer Ministro y su ministerio, el Líder del Gobierno en la Cámara de los Comunes, el Gabinete y sus miembros y el Ministro de Justicia.
México	Es obligatoria para la creación o modificación de regulaciones primarias y secundarias provenientes del poder Ejecutivo, con excepción de las Secretarías de la Defensa Nacional y de Marina.	El organismo gubernamental rector encargado es la Comisión Federal de Mejora Regulatoria, un órgano administrativo sectorizado a la Secretaría de Economía.
Unión Europea	El AIR es obligatoria para iniciativas (legislativas y no legislativas) con efectos económicos, ambientales o sociales importantes.	Comisión de Evaluación de Impacto (IAB, por sus siglas en inglés), el brazo técnico de la Comisión Europea que analiza el proceso de AIR.

Fuente: Elaborado por la OCDE con base en: (Government of Australia, 2016[2]), "User Guide to the Australian Government Guide to Regulation", https://www.pmc.gov.au/resource-centre/regulation/user-guide-australian-government-guide-regulation; (Government of Canada, 2014[3]), "Guide to the Federal Regulatory Development Process" en "Guidelines and Tools", https://www.canada.ca/en/treasury-board-secretariat/services/federal-regulatory-management/guidelines-tools/guide-federal-regulatory-development-process.html#t1; (COFEMER, 2017[4]), Portal Gubernamental, www.cofemer.gob.mx (consultado el 28 de junio de 2017); (European Commission, 2009[5]), "Impact Assessment Guidelines", http://ec.europa.eu/smart-regulation/impact/commission_guidelines/docs/iag_2009_en.pdf.

La existencia de un manual o guía para elaborar el análisis de impacto regulatorio es un punto clave en el que coinciden los países con buenas prácticas. De acuerdo con (OECD, 2015[6]), 34 de las jurisdicciones miembros de la Organización cuentan con algún tipo de documento donde se establecen los requisitos y lineamientos que deben observarse al momento de emitir política pública. En los casos de estudio que se consideran en este apartado, todos los países o regiones cuentan con al menos un manual donde se

especifican los criterios para la evaluación del AIR. Los documentos más importantes para cada país son los siguientes:

- **Australia:** Guía para la Regulación del Gobierno de Australia
- **Canadá:** Guía para el redactor de Declaraciones del Análisis de Impacto Regulatorio (D-AIR)
- **México:** Manual para la Elaboración de la Manifestación de Impacto Regulatorio (MIR)
- **Unión Europea:** Guía para el análisis de impacto de la Comisión Europea

Estos documentos pueden servir de base para la elaboración de un manual de AIR que sea acorde con los más altos estándares internacionales.

Por otra parte, el órgano encargado de supervisar el análisis de impacto regulatorio tiende a ser externo a la institución que emite la regulación, pero cercano al gobierno central. Este organismo debe velar por mantener la calidad en materia de política regulatoria, identificar áreas de oportunidad donde la regulación pueda ser más eficiente, así como impartir capacitación y resolver las dudas de las partes involucradas (OECD, 2012[1]).

Criterios de evaluación para determinar el AIR y su clasificación

El análisis detallado de todas las regulaciones que se emiten en un país puede ser un ejercicio costoso y poco eficiente, por lo que los países han establecido criterios para determinar qué proyectos evaluar y el alcance de dicha evaluación. Algunos países, como Australia y la Unión Europea, cuentan con un análisis de proporcionalidad, el cual les permite utilizar los recursos disponibles de forma más eficiente al concentrarse en evaluar únicamente regulación con un alto impacto sobre los ciudadanos o empresas, o proyectos que puedan ser polémicos.

Australia utiliza tres tipos de AIR con base en las características del proyecto regulatorio (Cuadro 3.2). Como se menciona en el siguiente apartado, los requisitos que deben cumplirse en cada uno de los tres tipos de AIR difieren, los relacionados con el AIR larga son los más difíciles y estrictos.

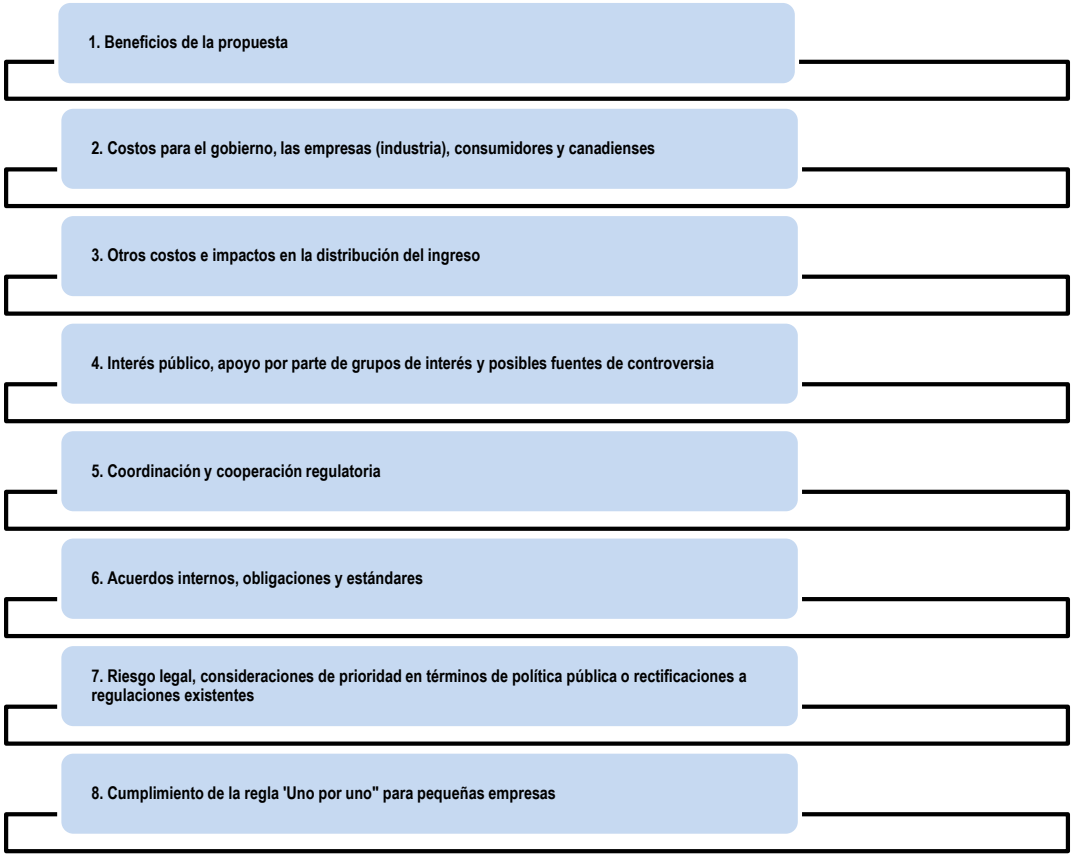
Cuadro 3.2. Categorías del AIR en Australia y sus requisitos

Corta	Normal	Larga
Características del proyecto regulatorio		
1. Los temas de la política pública son simples, bien definidos o las alternativas son limitadas.	1. La propuesta de política tiene un impacto sobre la economía medible, pero contenido.	1. La propuesta de política tiene efectos considerables o amplios sobre la economía.
2. La política trata temas de seguridad nacional, seguridad pública, desastres naturales o un evento de alta presión.	2. Los cambios propuestos afectan a un número relativamente pequeño de empresas, organizaciones civiles e individuos.	2. Los cambios propuestos afectan a un alto número de empresas, organizaciones civiles o individuos
3. El impacto regulatorio de la política es de baja prioridad.	3. Los costos administrativos y de cumplimiento son medibles. pero no elevados.	3. Los costos administrativos o de cumplimiento son elevados
4. Un AIR se completó recientemente y solo se han hecho modificaciones menores a las opciones de política pública en estudio.	4. Es improbable una oposición enérgica entre los actores pertinentes o el público	4. Puede haber oposición firme de los actores pertinentes o del público.
5. La propuesta no es regulatoria, o es menor.	5. El tema no es polémico y es improbable que atraiga la atención de los medios de comunicación.	5. El tema es sensible, polémico o puede atraer la atención de los medios de comunicación.

Fuente: Elaborado por la OCDE con base en (Government of Australia, 2016[2]), "User Guide to the Australian Government Guide to Regulation", https://www.pmc.gov.au/resource-centre/regulation/user-guide-australian-government-guide-regulation.

En el caso de Canadá, el proceso para determinar qué tipo de evaluación de impacto regulatorio (*Regulatory Impact Assessment*, RIA) se lleva a cabo lo determina principalmente el costo de la regulación. Basado en las respuestas a los puntos 2 y 3 de la declaración del nivel de impacto (Gráfica 3.1) se decide si se elabora un AIR de bajo impacto o una de impacto medio-alto. Una vez que se determina la evaluación que es necesaria, la oficina encargada de asuntos regulatorios al interior del Consejo del Tesoro debe aprobar la Declaración del Nivel de Impacto para elaborar la evaluación.

Gráfica 3.1. Declaración de Impacto en Canadá



Fuente: Elaborado por la OCDE con información de (Government of Canada, 2014[7]), "Triage Statement Form" en "Guidelines and Tools", https://www.canada.ca/en/treasury-board-secretariat/services/federal-regulatory-management/guidelines-tools/triage-statement-form.html.

En México todas las regulaciones deben pasar por un proceso de evaluación siempre que el costo de su cumplimiento sea mayor a cero. En caso de que los costos de cumplimiento de la regulación sean iguales a cero, no es necesario presentar el AIR. Determinar el impacto potencial de un proyecto de regulación depende de la *Calculadora de Impacto de la Regulación.* Este instrumento consta de diez preguntas mediante las cuales se establece el tipo de AIR a realizar. Además, la *Calculadora* dicta si es necesario elaborar un análisis de competencia a cargo de la Comisión Federal de Competencia Económica (COFEMER) y/o un análisis de riesgo. El Cuadro 3.3 presenta los cuatro tipos de AIR a los que pueden someterse los proyectos regulatorios en México.

Cuadro 3.3. Tipos de evaluación de impacto regulatorio en México

De impacto moderado	De impacto alto	De actualización periódica	De emergencia
El resultado del impacto potencial en la Calculadora de Impacto de la Regulación es moderado	El resultado del impacto potencial en la Calculadora de Impacto de la Regulación es alto o la COFEMER así lo requiere	Para anteproyectos que modifican disposiciones periódicamente y no implican costos adicionales	En caso de que el proyecto sea catalogado como regulación de emergencia

Fuente: Elaborado por la OCDE con base en (COFEMER, 2017[4]), "Portal Gubernamental", www.cofemer.gob.mx (consultado el 28 de junio de 2017).

En la Unión Europea, el AIR debe llevarse a cabo cuando los impactos económicos, ambientales o sociales de la regulación son importantes, y se analizan caso por caso. Hay iniciativas que no requieren un AIR del todo, por ejemplo: decisiones administrativas, reportes y comunicados de la Comisión Europea, así como procedimientos presupuestarios y decisiones relacionadas con la administración de programas. De tener que elaborar un AIR, los criterios de proporcionalidad ayudan a determinar su nivel y exhaustividad. Los factores que pueden influir en esa exhaustividad son: la importancia política de la iniciativa, la etapa en la que se encuentra la política, la magnitud y complejidad del problema que se está analizando, la importancia de los impactos esperados, la complejidad de los requerimientos necesarios para cumplir con la regulación y el riesgo de consecuencias negativas no previstas.

Proceso de análisis del AIR

Los países miembros de la OCDE utilizan cada vez más el proceso de AIR al emitir legislación; sin embargo, la forma en que se integra en la política regulatoria puede diferir según el país. En este apartado se destacan las mejores prácticas seguidas por países líderes en materia de impacto regulatorio.

Como se menciona previamente, Australia cuenta con tres tipos de AIR: corta, normal y larga. El Cuadro 3.4 muestra los requisitos para cada formato. Tanto el AIR normal como la larga son bastante similares, y requieren que el órgano regulador conteste siete preguntas básicas que se muestran en el Recuadro 3.1 Sin embargo, la forma larga incluye un análisis formal de los costos y beneficios del proyecto regulatorio.

Canadá cuenta con dos formatos de AIR (véase el Cuadro 3.5), de bajo impacto y de impacto medio-alto. Una vez que el Consejo del Tesoro de Canadá aprueba la Declaración de Nivel de Impacto, el órgano regulador debe completar el AIR según sea el caso. Es evidente que el formato para las propuestas con impacto medio-alto es considerablemente más complejo que el formato de impacto bajo. El siguiente paso en el proceso para emitir regulación es la aprobación del Departamento de Justicia y del Órgano Regulador a cargo. El visto bueno de estas dos instancias permite redactar el primer borrador de la regulación.

Cuadro 3.4. Requisitos del AIR en Australia

Requisitos del AIR de acuerdo con su tipo:		
Corta	Normal	Larga
1. Resumen de la propuesta de política pública y de las alternativas consideradas. 2. Una visión general de los posibles impactos. 3. Un esbozo de los costos y compensaciones de costos regulatorios.	1. Responder las siete preguntas del AIR. 2. Análisis de alternativas genuinas y prácticas. 3. Análisis de los posibles impactos regulatorios. 4. Evidencia de una consulta pública apropiada. 5. Una presentación detallada de los costos y compensaciones regulatorias.	1. Responder las siete preguntas del AIR. 2. Análisis de alternativas genuinas y prácticas. 3. Análisis de los posibles impactos regulatorios. 4. Evidencia de una consulta pública apropiada. 5. Un análisis formal de los costos y beneficios. 6. Una presentación detallada de los costos y compensaciones regulatorias.

Fuente: Elaborado por la OCDE con base en (Government of Australia, 2016[2]), "User Guide to the Australian Government Guide to Regulation", https://www.pmc.gov.au/resource-centre/regulation/user-guide-australian-government-guide-regulation.

Cuadro 3.5. Análisis de impacto regulatorio en Canadá

De impacto bajo	De impacto medio/alto
1. Descripción breve del problema 2. Información sobre el contexto (si aplica) 3. Objetivos 4. Descripción de la regulación propuesta 5. Cumplimiento de la regla "uno por uno" 6. Costos para las pequeñas empresas (si aplica) 7. Consulta pública (si aplica) 8. Justificación de la propuesta regulatoria 9. Implementación, cumplimiento y supervisión (si aplica)	1. Resumen ejecutivo 2. Información sobre el contexto (si aplica) 3. Descripción del problema 4. Alternativas consideradas (incluso, no regular) 5. Costos y beneficios 6. Cumplimiento de la regla "uno por uno" 7. Costos para pequeñas empresas 8. Consulta pública 9. Cooperación regulatoria 10. Justificación de la propuesta regulatoria 11. Implementación, cumplimiento y monitoreo 12. Medición del cumplimiento de los objetivos y evaluación (si aplica)

Notas: La regla "uno por uno" consiste en controlar la carga administrativa sobre las empresas al exigir que la imposición de cargas administrativas por nueva regulación vaya acompañada de una reducción equivalente de cargas administrativas.
Fuente: (Government of Canada, 2014[3]), "Guide to the Federal Regulatory Development Process" en "Guidelines and Tools", https://www.canada.ca/en/treasury-board-secretariat/services/federal-regulatory-management/guidelines-tools/guide-federal-regulatory-development-process.html#t1; (Government of Canada, 2014[8]), "Regulatory Impact Analysis Statement: Low-Impact Template", https://www.canada.ca/en/treasury-board-secretariat/services/federal-regulatory-management/guidelines-tools/regulatory-impact-analysis-statement-low-impact-template.html; (Government of Canada, 2014[9]), "Regulatory Impact Analysis Statement (RIAS): Medium-and High-Impact Template", https://www.canada.ca/en/treasury-board-secretariat/services/federal-regulatory-management/guidelines-tools/regulatory-impact-analysis-statement-medium-high-impact-template.html.

Recuadro 3.1. Cuestionario básico del análisis para definir la elaboración o ampliación del AIR en Australia

1. ¿Cuál es el problema de política que se pretende resolver?
   - Establecer claramente por qué el tema que se aborda es un problema, subrayando los riesgos y peligros que pueden mitigarse con la regulación.
   - Describir las empresas, comunidades y organizaciones civiles que es afectando el problema.
   - Explicar qué está haciendo el gobierno al respecto (si es que ya existe una política dirigida a este problema) y establecer por qué no funcionan estas medidas.
2. ¿Por qué es necesario que actúe el gobierno?
   - Demostrar que el gobierno tiene la capacidad para intervenir y resolver el problema de política pública.
   - Detallar los objetivos y las metas que se plantean, incluida las limitaciones y barreras para lograrlo. El proyecto debe ser SMART (por sus siglas en inglés: específico, mensurable, factible, realista y oportuno).
3. ¿Qué opciones de política pública está considerando?
   a. Determinar opciones de política pública viables y genuinas, que deben ponerse en los contextos políticos y económicos adecuados.
4. ¿Cuál es el beneficio neto probable de cada opción?
   - Cuantificar los costos y beneficios de la propuesta de política que inciden en los actores afectados.
   - Evaluar los costos y beneficios de todas las opciones de política presentadas como alternativas y analizar los impactos cualitativos.
   - Establecer las normas internacionales que se llevan a cabo en este tipo de proyecto regulatorio.
5. ¿Cómo se llevaría a cabo la consulta pública y a quién se consultaría?
   - La consulta debe explicar tanto su propósito como sus objetivos.
   - Presentar un plan para llevar a cabo la consulta y explicar quiénes, y quiénes no, deben formar parte de la consulta.
   - Estrategia para asegurar que la consulta sea lo más eficiente posible y resumir los principales temas que van a tratarse.
6. ¿Cuál es la mejor opción de las que ha considerado?
   - Elegir la mejor opción presentando las salvedades del proyecto, los supuestos que se han llevado a cabo durante el proceso, los problemas no resueltos y factores específicos en las evidencias.
7. ¿Cómo se implementará y evaluará la opción elegida?
   - Presentar el plan de implementación.
   - Evaluar los riesgos de la ejecución y describir cómo se evaluará el desempeño del programa regulatorio durante y después de su implementación.

Fuente: Elaborado por la OCDE con base en (Government of Australia, 2016[2]), "User Guide to the Australian Government Guide to Regulation", https://www.pmc.gov.au/resource-centre/regulation/user-guide-australian-government-guide-regulation.

México utiliza dos tipos de AIR para las regulaciones que implican un costo para los regulados, el AIR de impacto moderado y el AIR de alto impacto. En ambos casos, la evaluación se rige por las mejores prácticas internacionales, por lo tanto, contiene seis apartados: i) definición del problema y objetivos generales de la regulación, ii) identificación de las posibles alternativas a la regulación, iii) impacto de la regulación (evaluación de costo-beneficio), iv) mecanismos de cumplimiento y aplicación de la propuesta, v) metodología para la evaluación de la propuesta (una vez que se aplique), vi) consulta pública. La exhaustividad del análisis, así como el nivel de detalle en cada uno de los apartados, varía dependiendo del tipo de impacto de la regulación.

Al igual que en el caso de Australia, la Unión Europea cuenta con una serie de preguntas clave que son la base para elaborar una evaluación de impacto (véase Cuadro 3.6). La respuesta a cada una de las preguntas es un proceso iterativo que permite identificar la información más destacada y objetiva (European Commission, 2009[5]). Además, los anexos deben incluir información sobre la preparación de la evaluación de impacto, una descripción de la consulta pública, así como un modelo sobre las implicaciones de la regulación tanto en una empresa representativa como en la administración pública.

Cuadro 3.6. Proceso de AIR en la Unión Europea

Preguntas clave para el AIR en la Unión Europea
¿Cuál es el problema y por qué es un problema?
¿Por qué debe de actuar la Unión Europea?
¿Cuál es el resultado que se busca?
¿Cuáles son las opciones que se consideraron para el cumplimiento de los objetivos?
¿Cuáles son los impactos económicos, sociales y ambientales y quién sería afectado?
¿Cómo se comparan las diferentes opciones en términos de efectividad y eficiencia (costos y beneficios)?
¿Cómo se va a llevar a cabo la supervisión y la evaluación *ex post*?

Fuente: (European Commission, 2009[5]), "Impact Assessment Guidelines", http://ec.europa.eu/smart-regulation/impact/commission_guidelines/docs/iag_2009_en.pdf.

Consulta pública

La elaboración de una consulta pública sobre la regulación que se pretende introducir es un punto vital en el ciclo de gobernanza regulatoria. Los países miembros de la OCDE han integrado este paso a su proceso de emisión y revisión de regulación, sin embargo, aún hay áreas de oportunidad. En particular, es necesario continuar trabajando en un cambio de mentalidad, tanto de los órganos reguladores como de los regulados, para que las partes involucradas comprendan el valor de la consulta pública. Es claro que en algunos casos el valor de realizar este tipo de acciones puede ser más evidente, no obstante, los funcionarios públicos deben integrar sistemáticamente a la ciudadanía, la industria y al sector público en el proceso de desarrollo o revisión de la regulación. Esto último no solo permite la mejora de la calidad de la política regulatoria, sino que también aumenta la transparencia del gobierno y la confianza de los ciudadanos. La consulta se puede efectuar a través de diferentes medios y durante distintos periodos, lo cual depende, entre otras cosas, del país, del presupuesto y de la pertinencia de la regulación.

El proceso de AIR en Australia implica realizar una consulta pública entre los individuos, empresas y organizaciones afectadas por la regulación (Government of Australia, 2016[2]). La mayor parte de las consultas son abiertas al público en general, salvo en casos donde hay razones explícitas para limitarlas, lo que implica una consulta dirigida a un

público en específico o una consulta confidencial. La Oficina de Mejores Prácticas en Regulación establece que la consulta pública debe ser continua y empezar lo más pronto posible en el proceso de emisión de regulación. Además, debe dirigirse al público más amplio posible y tiene que ser de fácil acceso, por lo que no debe crear cargas extras para los participantes. Finalmente, la consulta debe llevarse a cabo de una forma no precipitada cada vez que sea necesario elaborar un AIR, a fin de que sea más fácil para los regulados participar.

En Canadá, todas las leyes subordinadas requieren de una consulta pública previa a su aprobación. Las autoridades deben asegurarse de que la información que proveen en las consultas sea objetiva, esté fundamentada y deben plantear los pasos a seguir y los tiempos estimados de manera realista y clara. Finalmente, el proceso de consulta debe estar abierto al mayor número de canadienses posible, quienes deben recibir retroinformación de parte del organismo que propone la regulación.

En México, una vez que la COFEMER aprueba el AIR, es obligatorio que todas las regulaciones se sometan a consulta pública durante un plazo no menor a 30 días laborales. Las convocatorias para consulta deben publicarse en las páginas web de los órganos reguladores, en la página web (www.cofemersimir.gob.mx,) y redes sociales de la COFEMER y en el *Diario Oficial de la Federación* (DOF), para el caso de normas técnicas. En el proceso de consulta se invita al público en general y a los actores interesados a opinar, proveer información y refutar los análisis. Los órganos reguladores están obligados a tomar en cuenta y responder a todos los comentarios, los cuales son públicos.

En la Unión Europea, el proceso de consulta pública consta de cuatro pasos fundamentales: determinar el objetivo de la consulta, seleccionar las partes interesadas y/o afectadas, elegir los métodos y herramientas que se van a utilizar (con el fin de garantizar la accesibilidad) y crear una página web asociada a la consulta. La propuesta regulatoria debe estar a disposición del público durante cuatro semanas. En particular, la selección del público meta se determina mediante una matriz que considera tanto la influencia como el interés de los actores interesados (European Commission, n.d.[10]). Según el cuadrante donde se ubiquen las partes destacadas se les asigna prioridad en el proceso de consulta.

Referencias

COFEMER (2017), *Portal Gubernamental*, https://www.gob.mx/cofemer (consultado el 28 junio 2017). [4]

European Commission (n.d.), *Tool #50: Stakholder Consultation Tools*, http://ec.europa.eu/smart-regulation/guidelines/tool_50_en.htm. [10]

European Commission (2009), *Impact Assessment Guidelines*, http://ec.europa.eu/smart-regulation/impact/commission_guidelines/docs/iag_2009_en.pdf. [5]

Government of Australia (2016), *User Guide to the Australian Government Guide to Regulation*, https://www.pmc.gov.au/resource-centre/regulation/user-guide-australian-government-guide-regulation (consultado el 26 abril 2018). [2]

Government of Canada (2014), *Guide to the Federal Regulatory Development Process*, https://www.canada.ca/en/treasury-board-secretariat/services/federal-regulatory-management/guidelines-tools/guide-federal-regulatory-development-process.html#t1 (consultado el 25 abril 2018). [3]

Government of Canada (2014), *Regulatory Impact Analysis Statement (RIAS): Low-Impact Template*, https://www.canada.ca/en/treasury-board-secretariat/services/federal-regulatory-management/guidelines-tools/regulatory-impact-analysis-statement-low-impact-template.html (consultado el 26 abril 2018). [8]

Government of Canada (2014), *Regulatory Impact Analysis Statement (RIAS): Medium- and High-Impact Template*, https://www.canada.ca/en/treasury-board-secretariat/services/federal-regulatory-management/guidelines-tools/regulatory-impact-analysis-statement-medium-high-impact-template.html (consultado el 26 abril 2018). [9]

Government of Canada (2014), *Triage Statement Form*, https://www.canada.ca/en/treasury-board-secretariat/services/federal-regulatory-management/guidelines-tools/triage-statement-form.html (consultado el 26 abril 2018). [7]

OECD (2015), *OECD Regulatory Policy Outlook 2015*, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264238770-en. [6]

OECD (2012), *Recommendation of the Council on Regulatory Policy and Governance*, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264209022-en. [1]

Capítulo 4. Instituciones y marco legal para la evaluación *ex ante* de la normativa en el Perú

En este capítulo se describe y analiza el marco jurídico aplicable al proceso de emisión de regulación en Perú, también se analizan las instituciones encargadas de garantizar la calidad de la regulación de la normativa expedida por el Ejecutivo del gobierno central del Perú.

Desde hace varios años, Perú ha venido realizando mejoras a su marco jurídico para incorporar prácticas internacionales en su legislación interna a fin de adoptar herramientas que coadyuven en la emisión de normas jurídicas con calidad, que tengan como objetivo principal el bien común y promuevan el bienestar social y el crecimiento económico. Sin embargo, y a pesar de los importantes avances logrados, aún existen grandes áreas de oportunidad para modificar el marco jurídico vigente e incorporar no sólo herramientas, sino también instituciones y una política integral en materia de política regulatoria que coadyuven a sistematizar un proceso para la emisión de normas con alta calidad.

En este capítulo se analiza el marco regulatorio vigente, desde la Constitución Política del Perú hasta los últimos instrumentos legales que se han publicado y están relacionados con la promoción de la calidad en la regulación. Para ello, en primer lugar, se identifica toda la normativa aplicable y se hace una breve explicación del objetivo de cada una. También se analizan las instituciones del poder Ejecutivo del Gobierno Central de Perú involucradas en el proceso de emisión de regulación. Por último, se hace un análisis de cómo incide cada uno de ellos en los elementos del AIR, conforme a la Recomendación del Consejo de la OCDE sobre Política y Gobernanza Regulatoria (OECD, 2012[1]) para identificar los avances y necesidades del Perú en materia de calidad regulatoria.

Marco jurídico vigente

Los instrumentos normativos relacionados con la evaluación *ex ante* de normativa en el Perú se muestran en el Cuadro 4.1. A continuación se hace una breve descripción de cada uno de esos ellos para conocer su objeto.

- Constitución Política del Perú

Instrumento supremo del ordenamiento jurídico de Perú, en el que se establecen los derechos humanos, económicos, políticos y sociales del Estado Peruano, por lo que prevalece sobre toda norma legal.

En este ordenamiento se estipula, inicialmente, la importancia de la publicidad para la vigencia de toda norma del Estado;[1] así como las atribuciones reglamentarias del presidente de la República para dictar decretos y resoluciones.[2]

- Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa (Ley Nº 26889)

Ley que establece lineamientos para la elaboración, denominación y publicación de las leyes. Con esta ley se pretende sistematizar y dar coherencia a la legislación nacional.

- Ley del Procedimiento Administrativo General (Ley Nº 27444)

Ley que establece las normas que deberán ser atendidas por las instancias del Ejecutivo en sus funciones administrativas. Esta ley regula todos los procedimientos administrativos desarrollados en las entidades y establece el régimen jurídico aplicable para que la actuación de la Administración Pública sirva a la protección del interés general, garantizando los derechos e intereses de los administrados y con sujeción al ordenamiento constitucional y jurídico en general.[3] Para ello, se establecen los 16 principios en los que se sustenta el procedimiento administrativo. También se establece el concepto de acto administrativo.[4]

Cuadro 4.1. Marco jurídico vigente que incide en la emisión de normatividad en el Perú

Título	Nº	Año de publicación
Constitución Política del Perú		Dic. 1993
Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa	26889	Dic. 1997
Ley del Procedimiento Administrativo General	27444	Abr. 2001
Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública	27806	Abr. 2003
Ley Orgánica del Poder Ejecutivo	29158	Dic. 2007
Reglamento de la Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa	008-2006-JUS	Mar. 2006
Decreto Supremo que aprueba Reglamento que establece disposiciones relativas a la publicidad, publicación de proyectos normativos y difusión de normas legales de carácter general	001-2009-JUS	Ene. 2009
Guía de Técnica Legislativa para la elaboración de Proyectos Normativos de las Entidades del Poder Ejecutivo	007-2016-JUS/DGDOJ	Jun. 2016
Decreto Legislativo que aprueba medidas adicionales de simplificación administrativa	1310	Dic.2016
Decreto Supremo que aprueba Reglamento para la aplicación del Análisis de Calidad Regulatoria de procedimientos administrativos establecido en el artículo 2 del Decreto Legislativo Nº 1310	075-2017-PCM	Jul. 2017
Resolución Ministerial que aprueba el Manual para la aplicación del Análisis de Calidad Regulatoria	196-2017-PCM	Ago. 2017
Resolución que aprueba Modelo de Gestión Documental en el marco del Decreto Legislativo Nº 1310	001-2017-PCM/SEGDI	Ago. 2017
Resolución Ministerial, Reglamento Interno de la Comisión Multisectorial de Calidad Regulatoria.	199-2017-PCM	Ago.2017
Decreto Supremo que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones de la Presidencia del Consejo de Ministros	022-2017-PCM	Feb. 2017
Decreto Legislativo que modifica el Artículo 2 del Decreto Legislativo nº 1310, Decreto Legislativo que aprueba medidas adicionales de simplificación administrativa, y perfecciona el marco institucional y los instrumentos que rigen el proceso de mejora de calidad regulatoria	1448	Sep 2018
Decreto Legislativo que modifica la Ley nº 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General	1452	Sep 2018

- Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública (Ley Nº 27806)

Ley que tiene como finalidad promover la transparencia de los actos del Estado y regular el derecho de los gobernados al acceso de la información pública.[5] Esta ley establece la obligatoriedad para las entidades de la Administración Pública de difundir en sus portales distintas disposiciones y comunicados, con lo que se promueve la transparencia de su actuar y el acceso a su información.

- Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (Ley Nº 29158)

Ley que establece los principios y las normas básicas de organización, competencias y funciones del Poder Ejecutivo, integrado por el presidente de la República, el Consejo de Ministros, la PCM, los ministerios y las entidades públicas del Poder Ejecutivo, como parte del Gobierno Nacional.

Esta Ley establece las funciones reglamentarias del Poder Ejecutivo,[6] las funciones legislativas del presidente de la República[7] y sus facultades normativas, los conceptos de los distintos instrumentos normativos que el presidente puede dictar,[8] como decretos legislativos, decretos supremos, resoluciones supremas, entre otros, así como el proceso al que se sujetará esta potestad reglamentaria.[9]

Por otra parte, también se prevén las facultades normativas del presidente del Consejo de Ministros,[10] de los ministerios[11] y de los viceministros.[12]

- Reglamento de la Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa (DS. Nº 008-2006-JUS)

Reglamento que desarrolla las disposiciones de la Ley Nº 26889, relacionadas con la estructura que debe ser observada para la elaboración, denominación y publicación de la legislación nacional.

Este Reglamento aplica para la elaboración de anteproyectos de ley y proyectos de decretos legislativos, de urgencia y supremos[13] y establece los lineamientos de técnica normativa orientados a la homogenización de los textos de las disposiciones normativas, contribuyendo a la mejora de su calidad y a la seguridad jurídica.[14]

En este ordenamiento se prevé, entre otros elementos, un análisis de costo beneficio y un análisis de impacto de la vigencia de la norma en la legislación nacional.[15]

- Reglamento que establece disposiciones relativas a la publicidad, publicación de proyectos normativos y difusión de normas legales de carácter general

Reglamento que regula la publicación obligatoria de las normas legales de carácter general,[16] así como también se establece la publicación anticipada en el *Diario Oficial El Peruano* y la recepción de comentarios de las personas interesadas. Además, se promueve la difusión permanente de estas normas legales a través del uso de los portales electrónicos de las Entidades Públicas del Poder Ejecutivo y otras herramientas institucionales.[17]

En este ordenamiento se establece el concepto de norma legal de carácter general y, en consecuencia, los ordenamientos jurídicos que deben publicarse, de manera obligatoria, en el Diario Oficial El Peruano,[18] las cuales, al no cumplir con esta obligación carecerán de eficacia y validez.[19]

- Guía de Técnica Legislativa para elaboración de Proyectos Normativos de las Entidades del Poder Ejecutivo

Es un manual práctico que tiene como propósito orientar, de forma sencilla, a las unidades orgánicas del Poder Ejecutivo encargadas de la elaboración de proyectos normativos, a fin de coadyuvar en el ejercicio de sus funciones.

Se reitera la facultad legislativa del presidente de la República a través de la emisión de decretos legislativos y decretos de urgencia,[20] así como su facultad reglamentaria,[21] la cual ejerce por sí mismo y a través de las entidades y organismos públicos que lo constituyen.

- Decreto Legislativo Nº 1310 que aprueba medidas adicionales de simplificación administrativa (DL. No 1310)

Decreto que establece medidas de simplificación administrativa, en donde, a diferencia de los instrumentos anteriores, se establece la obligación de realizar un análisis de calidad regulatoria a todas las disposiciones normativas de carácter general emitidas por el Poder Ejecutivo en las que se establezcan procedimientos administrativos (trámites). Esto tiene la finalidad de identificar, reducir y/o eliminar aquellos trámites que resulten innecesarios, injustificados, desproporcionados, ineficaces, redundantes, o no se encuentren adecuados a las leyes que les sirven de sustento.[22]

El Decreto crea la Comisión Multisectorial de Calidad Regulatoria, que es presidida por la PCM. El análisis de calidad regulatoria será validado por la Comisión Multisectorial, en donde también participan el MINJUSDH y el MEF.

Además, mediante este decreto se establece la obligación para que las entidades de la Administración Pública interconecten sus sistemas de trámite documentario o equivalentes para el envío automático de documentos electrónicos a través de la Plataforma de Interoperabilidad del Estado, PIDE.[23]

La instrumentación del Análisis de Calidad Regulatoria (ACR) constituye un escalón importante para la adopción de un sistema de evaluación *ex ante* de la normativa en el Perú. El Recuadro 4.1 contiene una descripción más detallada del ACR. Relacionado con este ordenamiento, y para su adecuado funcionamiento, se emitieron los siguientes instrumentos normativos:

- Decreto Supremo que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones de la Presidencia del Consejo de Ministros (DS. 022-2017-PCM)

Reglamento en el que se establecen las funciones de la Presidencia del Consejo de Ministros como instancia responsable de la coordinación de las políticas nacionales del Poder Ejecutivo,[24] teniendo dentro de su competencia, entre otras, la materia de modernización de la gestión del Estado y gobierno digital, así como promover la calidad de las regulaciones que emite la administración pública.

Con este decreto se crea la Subsecretaría de Simplificación y Análisis Regulatorio,[25] dentro de la Secretaría de Gestión Pública. Dicha Subsecretaría tiene facultades en temas de simplificación administrativa de trámites, calidad regulatoria y del análisis del ACR.

- Reglamento para la aplicación del Análisis de Calidad Regulatoria de Procedimientos Administrativos establecido en el Artículo 2 del Decreto Legislativo Nº 1310

Reglamento a través del cual se establecen los lineamientos y disposiciones reglamentarias para la promoción de la calidad en la regulación.[26] Para ello, este reglamento establece una definición de Análisis de Calidad Regulatoria,[27] así como los instrumentos normativos a los que se les deberá aplicar,[28] los que quedan excluidos,[29] y los principios que deberán ser evaluados al realizar el análisis.[30]

El Reglamento también establece las partes responsables de este análisis: Secretario General de la entidad del Poder Ejecutivo,[31] la Comisión Multisectorial[32] y Secretaría Técnica,[33] estableciéndose las funciones de cada una de estas instancias para este proceso.

- Resolución Ministerial Nº 199-2017-PCM, Reglamento Interno de la Comisión Multisectorial de Calidad Regulatoria (RM. 199-2017-PCM)

Este reglamento tiene como finalidad establecer las condiciones de organización[34] y funcionamiento[35] de la Comisión Multisectorial de Calidad Regulatoria.

- Resolución Ministerial Nº 196-2017-PCM a través de la cual se aprueba el Manual para la aplicación del Análisis de Calidad Regulatoria (RM. 196-2017-PCM)

Este manual contiene los criterios aplicables para la elaboración y evaluación del Análisis de Calidad Regulatoria de la normativa que genere trámites administrativos, así como la metodología para su evaluación y los formularios que deberán utilizarse para su presentación y tramitación.

En este manual se establecen los diferentes tipos de análisis de calidad regulatoria que se emplearán para las distintas disposiciones normativas, así como los efectos que tendrán cada uno de estos tipos.[36]

- Decreto Legislativo Nº 1448 que modifica el Artículo 2 del Decreto Legislativo Nº 1310, Decreto Legislativo que aprueba medidas adicionales de simplificación administrativa, y perfecciona el marco institucional y los instrumentos que rigen el proceso de mejora de calidad regulatoria (DL. No 1448)

Este Decreto realiza modificación al sistema de ACR con el fin de mejorarlo. De forma trascendental, este Decreto introduce nuevos artículos en el cual se define "La mejora de la calidad regulatoria", así como los instrumentos para la mejora de la calidad regulatoria. Estos incluyen, entre otros, el análisis de impacto regulatorio *ex ante* y *ex post*. Asimismo, el decreto establece la obligación para la PCM, el MEF y el MINJUSDH para emitir un decreto que apruebe el AIR.

Con estos nuevos artículos, el Perú establece los pilares para la adopción de una política regulatoria y del AIR.

- Decreto Legislativo Nº 1452, que modifica la Ley Nº 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General (DL. No 1452)

El decreto establece diversas modificaciones a la Ley del Procedimiento Administrativo General en temas de silencio negativo como figura de aplicación excepcional, creación de procedimientos administrativos en norma sustantiva, y mayores exigencias para trámites de renovación de autorizaciones. Procedimientos administrativos estandarizados, mejoras al contenido del Texto Único de Procedimientos Administrativos (TUPA), entre otros. Con relación al ACR, el decreto define que la PCM tiene competencia para emitir opinión previa favorable para la aprobación del TUPA de las entidades del Poder Ejecutivo. Del marco legal aplicable se desprende que las entidades del Poder Ejecutivo una vez concluida la etapa del ACR están obligadas a actualizar el TUPA y cargar los procedimientos el Sistema Único de Tramites (SUT).

Recuadro 4.1. Tipos de análisis de calidad regulatoria en el Perú

El Análisis de Calidad Regulatoria (ACR) fue introducido por el Decreto Legislativo N° 1310 publicado el 30 de diciembre de 2016 en el Diario El Peruano. Posteriormente, el Decreto Legislativo N° 1448 publicado el 16 de septiembre de 2018 modificó al Decreto Legislativo N° 1310, y agregó especificaciones legales adicionales.

De acuerdo con el Decreto Legislativo N° 1448 "Las entidades del Poder Ejecutivo deben realizar un Análisis de Calidad Regulatoria de procedimientos administrativos establecidos en disposiciones normativas de alcance general, a fin de identificar, eliminar y/o simplificar aquellos que resulten innecesarios, ineficaces, injustificados, desproporcionados, redundantes o no se encuentren adecuados a la Ley del Procedimiento Administrativo General o a las normas con rango de ley que les sirven de sustento"

Asimismo, el Decreto Legislativo N°1448 agrega que "El Análisis de Calidad Regulatoria también tiene como finalidad determinar y reducir las cargas administrativas que se generan a los administrados como consecuencia del trámite del procedimiento administrativo."

De acuerdo con estos decretos, así como del Decreto Supremo N° 022-2017-PCM que establece el Reglamento para la aplicación del ACR, el ACR se establece como una herramienta que tiene como fin mejorar la calidad del flujo regulatorio y del acervo regulatorio. El Cuadro 4.2 muestra los distintos tipos de ACR.

En cuanto al flujo regulatorio, las entidades del gobierno están obligadas a preparar un ACR en caso que pretendan emitir nuevas normativas o modificar alguna existente, y que contengan procedimientos administrativos, con excepción de leyes o normas de rango de ley, el cual se puede considerar un ACR *ex ante*,. El ACR se debe someter a la revisión de la Comisión Multisectorial de Calidad Regulatoria,

La Comisión Multisectorial de Calidad Regulatoria (CCR) la preside el Secretario General de la PCM, y además está conformada por el Viceministro de Economía del MEF y el Viceministro de Justicia del MINJUSDH o, en su caso, por sus representantes.

En cuanto al acervo regulatorio, las entidades del Gobierno están obligadas a preparar un ACR para la normativa en vigor que contiene procedimientos administrativos, con excepción de leyes o normas de rango de ley, el cual se puede considerar como un ACR del inventario de normativas. Este ACR también se debe someter a revisión de la CCR y como resultado de ello son elevados al Consejo de Ministros para su ratificación, eliminándose de manera automática todo trámite no ratificado. El Manual del ACR publicado por la PCM desarrolla los principios (legalidad, necesidad, efectivas y proporcionalidad) a través de preguntas para evaluar los trámites y el Decreto Supremo 022-2017-PCM contiene un calendario para la entrega de los ACR de inventario para las entidades del Gobierno. Uno de los objetivos del ACR es levantar una línea base de la carga administrativa de los trámites del Poder Ejecutivo con la finalidad de establecer metas de reducción.

Una vez que la Comisión Multisectorial de Calidad Regulatoria valida los ACR, las entidades están obligadas a preparar un nuevo ACR de los procedimientos validados al tercer año de la fecha de validación, y someterlo de nuevo a la CCR y al Consejo de Ministros.

Como respuesta, la CCR emite un informe con las normativas y procedimientos que pueden ser ratificados o emitidos y que tendrán una vigencia por un plazo no mayor a tres años, por lo que aquellas que no fueron ratificadas quedarán automáticamente derogadas. Las listas de disposiciones normativas ratificadas se publican en el diario oficial mediante decretos supremos, para darles publicidad, y son aprobados por el Consejo de Ministros. En efecto, la CCR tiene la capacidad de regresar los ACR que no estén bien elaborados, y de proponer la eliminación de los procedimientos administrativos que no cumplen con los criterios establecidos.

Cuadro 4.2. Tipos y efectos de Análisis de Calidad Regulatoria

TIPO DE ACR	**DISPOSICIONES NORMATIVAS**	EFECTOS DEL ACR	
		VALIDADAS POR LA CCR*	**NO VALIDADAS POR LA CCR**
ACR STOCK	Disposiciones normativas vigentes que establecen procedimientos administrativos	Se ratifican mediante Decreto Supremo, aprobado en Consejo de Ministros, por un plazo no mayor a 3 años	Quedan automáticamente derogadas las que no hayan sido ratificadas expresamente por el Consejo de Ministros
ACR *EX ANTE*	Proyectos de disposiciones normativas nuevas que establecen procedimientos administrativos Proyectos de modificación de disposiciones normativas vigentes que establecen procedimientos administrativos	Continúan con el proceso de aprobación por parte de la entidad para la emisión del dispositivo correspondiente	No continúan con el proceso de aprobación y no pueden aprobarse hasta contar con la validación de la CCR
ACR Procedimientos Administrativos Validados (3 años)*	Disposiciones normativas que establecen procedimientos administrativos, antes del vencimiento del plazo de 3 años de ratificadas o emitidas	Se ratifican mediante Decreto Supremo, aprobado en Consejo de Ministros, por un plazo no mayor a 3 años	Quedan automáticamente derogadas si, vencido el plazo de 3 años de ratificadas o emitidas, no han sido ratificadas expresamente por el Consejo de Ministros

Fuente: Resolución Ministerial Nº 196-2017-PCM a través de la cual se aprueba el Manual para la aplicación del Análisis de Calidad Regulatoria (RM. 196-2017-PCM), http://sgp.pcm.gob.pe/wp-content/uploads/2017/08/Manual-Analisis-de-Calidad-Regulatoria.pdf (consultado el 29 de enero de 2018).

Fuente: Adaptado del Decreto Legislativo N° 1310 que aprueba medidas adicionales de simplificación administrativa; del Decreto Legislativo N° 1448 que modifica el Artículo 2 del Decreto Legislativo Nº 1310, Decreto Legislativo que aprueba medidas adicionales de simplificación administrativa, y perfecciona el marco institucional y los instrumentos que rigen el proceso de mejora de calidad regulatoria; del Decreto Supremo que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones de la Presidencia del Consejo de Ministros (DS. 022-2017-PCM, 2017); Reglamento para la aplicación del Análisis de Calidad Regulatoria de procedimientos administrativos establecidos en el artículo 2 del Decreto Legislativo Nº 1310 (DS. 075-2017-PCM, 2017); y Resolución Ministerial Nº 196-2017-PCM a través de la cual se aprueba el Manual para la aplicación del Análisis de Calidad Regulatoria (RM. 196-2017-PCM).

- Resolución Nº 001-2017-PCM/SEGDI. Aprueban Modelo de Gestión Documental en el marco del Decreto Legislativo Nº 1310 que aprueba medidas adicionales de simplificación administrativa (RS. 001-2017-PCM/SEGDI, 2017)

Este instrumento normativo tiene como objetivo aprobar el Modelo de Gestión Documental, como el modelo generalizado dentro de la administración pública para el envío automático de documentos electrónicos, conforme a lo dispuesto en el Artículo 8 del Decreto Legislativo N° 1310.

Instituciones

Perú tiene algunas instancias de gobierno con funciones relacionadas directamente con la promoción de la calidad en la regulación. En el Cuadro 4.3 se muestran las instancias que intervienen en este proceso:

Cuadro 4.3. Organizaciones e instancias gubernamentales con funciones transversales en el proceso de emisión de normativa en el Perú

Organizaciones
Presidencia del Consejo de Ministros
Consejo de Coordinación Viceministerial
Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
Ministerio de Economía y Finanzas
Comisión Multisectorial de Calidad Regulatoria

- Presidencia del Consejo de Ministros (PCM)

Es la responsable de coordinar las políticas nacionales de carácter sectorial y multisectorial del Poder Ejecutivo, así como las relaciones con los otros poderes, organismos autónomos, gobiernos subnacionales y la sociedad civil. Además, es la instancia rectora del Sistema Administrativo de Modernización de la Gestión Pública,[37] sistema que impulsa reformas en todos los ámbitos de la gestión pública, aplicables a todas las entidades y niveles de gobierno,[38] teniendo competencia en materia de funcionamiento y organización del Estado, simplificación administrativa, ética y transparencia, participación ciudadana, y la promoción de la calidad de las regulaciones que emite la administración pública,[39] entre otras.

La rectoría de este Sistema la tiene la Secretaría de la Gestión Pública, órgano dependiente de la Secretaría General.[40] Para el cumplimiento de sus funciones, esta Secretaría tiene, entre otras, la Subsecretaría de Simplificación y Análisis Regulatorio.

Las funciones de esta Subsecretaría se concentran, primordialmente, en temas de simplificación administrativa y calidad regulatoria, incluyendo:

- Diseñar, elaborar, actualizar, proponer, implementar, políticas, planes y estrategias en materia de simplificación administrativa y acciones sobre calidad regulatoria en el ámbito de su competencia.
- Elaborar informes de opinión técnica de Ley y autógrafas en materia de simplificación administrativa, servicios prestados en exclusividad y calidad regulatoria.
- Realizar la supervisión y fiscalización del cumplimiento de las normas de simplificación administrativa y calidad regulatoria
- Diseñar y proponer indicadores y herramientas que faciliten el seguimiento y evaluación de los planes y demás instrumentos vinculados con la simplificación administrativa y la calidad regulatoria en el ámbito de sus competencias.

También tiene la función de implementar metodologías y acciones para el análisis de impacto regulatorio de trámites en el proceso de formación normativa, y emitir opinión y asesorar a las entidades públicas respecto de la adecuación del Análisis de Impacto Regulatorio en el proceso de formación normativa, en las materias de su competencia.[41] Esta subsecretaria tiene a su cargo la Secretaria Técnica que brinda soporte especializado a la CCR en el proceso de análisis de calidad regulatoria.

- Comisión de Coordinación Viceministerial (CCV)

La CCV es una instancia dependiente de la Secretaría General de la PCM. Está integrada por los viceministros del Poder Ejecutivo y el Secretario General de la PCM,[42] quien se encarga de convocarla y presidirla.

Su finalidad es coordinar temas multisectoriales entre los viceministros,[43] por lo tanto, cuando se pretende emitir un ordenamiento jurídico de carácter general donde intervengan más de dos ministerios o que requiera el voto aprobatorio del Consejo de Ministros, éste deberá contar con la aprobación de la CCV, lo que genera un mecanismo de coordinación y control normativo pertinente; sin embargo, su intervención sólo es para este tipo de actos administrativos de carácter general multisectoriales. Por lo que, en temas donde solo intervienen uno o dos ministerios, esta instancia de control no participa.

- Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (MINJUSDH)

Conforme a las funciones específicas establecidas en la Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos[44] y su Reglamento,[45] el MINJUSDH es la instancia encargada de asesorar jurídicamente al Poder Ejecutivo a través de la opinión que emite sobre proyectos normativos, así como también de promover la coherencia regulatoria a través de la aplicación uniforme del ordenamiento jurídico nacional. Además, en caso de que existan diferencias entre las opiniones jurídicas emanadas de las oficinas de asesoría jurídica de las entidades del Poder Ejecutivo, este Ministerio será el que establezca el criterio predominante, lo que promueve la coherencia regulatoria.

Estas funciones las realiza a través de la Dirección General de Desarrollo Normativo y Calidad Regulatoria,[46] que a su vez cuenta con la Dirección de Desarrollo Jurídico y Calidad Regulatoria como una de sus unidades orgánicas[47] y quien realiza funciones más específicas en el tema de calidad y coherencia regulatoria.[48]

- Ministerio de Economía y Finanzas (MEF)

De acuerdo con su Reglamento de Organización y funciones, el MEF tiene competencia, entre otras materias, en armonizar la actividad económica y financiera nacional para promover su competitividad, la mejora continua de productividad y el funcionamiento eficiente de los mercados.[49]

Tiene dos despachos viceministeriales, el de Hacienda y el de Economía.[50] El de Economía tiene, entre otras funciones, coordinar, ejecutar y supervisar la aplicación de políticas, estrategias, planes, programas y proyectos en materia microeconómica, que incluye, entre otros, los asuntos de productividad.[51] Este Viceministerio tiene diversos órganos para realizar sus funciones; uno de ellos es la Dirección General de Asuntos de Economía Internacional, Competencia y Productividad,[52] que se encarga de proponer, dirigir y formular medidas de política, entre otros, en el ámbito de calidad normativa, así como asegurar la consistencia de los procesos de integración económica con la política económica general, con el objeto de promover aumentos continuos de la productividad y competitividad en el país.[53]

Esta Dirección General tiene la Dirección de Eficiencia Normativa para la Productividad y Competencia, que tiene asignadas, entre otras, la función de evaluar el impacto regulatorio de disposiciones del Estado que generen distorsiones en el mercado y afecten la libre competencia, con el fin de evitar pérdidas de eficiencia en la asignación de recursos y funcionamiento de los mercados.[54]

- Comisión Multisectorial de Calidad Regulatoria (CCR)

Esta Comisión se creó a partir del Artículo 2 del Decreto Legislativo N° 1310 y su Reglamento Interno se emite mediante la Resolución Ministerial 199-2017-PCM.

Está formada por tres instancias: la PCM, a través del Secretario General, quien la preside, y de la Subsecretaria de Simplificación Administrativa y Análisis Regulatorio, que ejerce el cargo de Secretaria Técnica de la Comisión; el MEF, a través del Viceministro de Economía; y el MINJUSDH, a través del Viceministro de Justicia.[55]

El objeto de esta Comisión es validar el análisis de calidad regulatoria que deben elaborar las entidades del Poder Ejecutivo[56] en su normativa que establece procedimientos administrativos o trámites, emitir los informes correspondientes respecto a las normativas y procedimientos que se encuentren debidamente justificados y proponer su ratificación por el Consejo de Ministros o su emisión por la entidad competente.[57]

Notas

[1] Art. 51 Constitución Política del Perú.

[2] Art. 118 Constitución Política del Perú.

[3] Art. III.- Finalidad. Ley Nº 27444.

[4] Art. 1.- Concepto de Acto Administrativo. 1.1 Son actos administrativos, las declaraciones de las entidades que, en el marco de normas de derecho público, están destinadas a producir efectos jurídicos sobre los intereses, obligaciones o derechos de los administrados dentro de una situación concreta. Ley Nº 27444.

[5] Art. 1.- Alcance de la Ley. Ley Nº 27806.

[6] Art. 6.- Funciones del Poder Ejecutivo. Ley Nº 29158.

[7] Art. 8.- Funciones del Presidente de la República. Ley Nº 29158.

[8] Art. 11.- Facultad normativa del Presidente de la República. Ley Nº 29158.

[9] Art. 13.- Potestad reglamentaria. Ley Nº 29158.

[10] Art. 19.- 9. Ley Nº 29158.

[11] Art. 23.- 23.1, b). Ley Nº 29158.

[12] Art. 26.- 3. Ley Nº 29158.

[13] Art. I. Ámbito de aplicación. DS. 008-2006-JUS.

[14] Art. II. Finalidad. DS. 008-2006-JUS.

[15] Art. 1.- Partes de la estructura normativa. DS. 008-2006-JUS.

[16] Art. 1.- Objeto del Reglamento. DS. 001-2009-JUS.

[17] Art. 14.- Difusión de los proyectos de normas legales de carácter general. DS. 001-2009-JUS.

[18] Art. 4.- Alcance del concepto de las normas legales. DS. 001-2009-JUS.

[19] Art. 7. Publicidad obligatoria de las normas legales. DS. 001-2009-JUS.

[20] Capítulo I. Aspectos generales. 1.2. La facultad del Presidente de la República de emitir normas de rango legal.

[21] Capítulo I. Aspectos generales. 1.3. La potestad reglamentaria del Poder Ejecutivo.

[22] Art. 2.- Análisis de Calidad Regulatoria de procedimientos administrativos. DL. 1310.

[23] Art. 8.- Sistemas de Trámite Documentario de las Entidades de la Administración Pública. DL. 1310.

[24] Art. 2.- Competencias. 2.1. DS. 022-2017-PCM.

[25] Art. 6.- Presidencia del Consejo de Ministros. 06 Órganos de Línea. 06.3 Secretaría de Gestión Pública. 06.3.2. Subsecretaría de Simplificación y Análisis Regulatorio. DS. 022-2017-PCM.

[26] Art. 1.- Objeto. DS. 075-2017-PCM.

[27] Art. 3.- Definiciones. 3.2 Análisis de calidad regulatoria. DS.075-2017-PCM.

[28] Art. 4.- Disposiciones normativas que ingresan al Análisis de Calidad Regulatoria por parte de las Entidades del Poder Ejecutivo. DS. 075-2017-PCM.

[29] Disposiciones complementarias finales.

30 Art. 5.- De los principios que se evalúan en el análisis de calidad regulatoria. DS. 075-2017-PCM.

[31] Art. 6.- Del responsable de la conducción y remisión del Análisis de la Calidad Regulatoria. DS. 075-2017-PCM.

[32] Art. 7.- De la Comisión Multisectorial de Calidad Regulatoria. DS. 075-2017-PCM.

[33] Art. 10.- Secretaría Técnica. DS. 075-2017-PCM.

[34] Título II. Organización de la Comisión Multisectorial de Calidad Regulatoria. RM. 199-2017-PCM.

[35] Título III. Funciones. RM. 199-2017-PCM.

[36] Tabla No. 1. Tipos y efectos de ACR. RM. 196-2017-PCM.

[37] Art. 2.- Competencias. DS. 022-2017-PCM.

[38] Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública al 2021, p. 67, http://sgp.pcm.gob.pe/wp-content/uploads/2017/04/PNMGP.pdf.

[39] Art 3-h, Reglamento de Organización y Funciones de la Presidencia del Consejo de Ministros.

[40] Art. 41.- Secretaría de Gestión Pública. DS. 022-2017-PCM.

[41] Art. 45.- Funciones de la Subsecretaría de Simplificación y Análisis Regulatorio. DS. 022-2017-PCM.

[42] Art 26.- Viceministros. LOPE.

[43] Art. 2.- Finalidad de la comisión de coordinación Viceministerial. RM. 251-2013-PCM.

[44] Art. 7.- Funciones específicas. Ley No. 29809.

[45] Art. 5, 5.2- Funciones específicas. DS. 013-2017-JUS.

[46] Art. 54.- Funciones de la Dirección General de Desarrollo Normativo y Calidad Regulatoria. DS. 013-2017-JUS.

[47] Art. 55.- Unidades Orgánicas de la Dirección General de Desarrollo Normativo y Calidad Regulatoria. DS. 013-2017-JUS.

[48] Art. 56.- Funciones de la Dirección de Desarrollo Jurídico y Calidad Regulatoria. DS. 013-2017-JUS.

[49] Art. 2.- Competencias. DS. 117-2014-EF.

[50] Art. 5.- Estructura Orgánica. DS. 117-2014-EF.

[51] Art. 12, b).- Funciones del Viceministro de Economía. DS. 117-2014-EF.

[52] Art. 13, 5. Órganos dependientes del Despacho Viceministerial de Economía. DS. 117-2014-EF.

[53] Art. 139.- Dirección General de Asuntos de Economía Internacional, Competencia y Productividad. DS. 117-2014-EF.

[54] Art. 143.- Funciones de la Dirección de Eficiencia Normativa para la Productividad y Competencia. DS. 117-2014-EF.

[55] Art. 3.- De la Comisión Multisectorial de Calidad Regulatoria. RM. 199-2017-PCM.

[56] Art. 7.- De la Comisión Multisectorial de Calidad Regulatoria. DS. 075-2017-PCM.

[57] Art. 9.- Funciones de la Comisión Multisectorial de Calidad Regulatoria. DS. 075-2017-PCM.

Referencia

OECD (2012), *Recomendación del Consejo sobre Política y Gobernanza Regulatoria*, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/9789264209046-es. [1]

Capítulo 5. El proceso de emisión de normativa en el Perú

En esta sección se analiza de manera minuciosa el proceso de emisión de normativa que se lleva a cabo en cinco ministerios del Perú, y se compara con las prácticas de evaluación de impacto regulatorio, de acuerdo con los estándares de los países de la OCDE.

El principal objetivo de este trabajo es apoyar al gobierno peruano en sus esfuerzos para adoptar el AIR como una herramienta que sirva para asegurar la calidad en la regulación que emite, ya sea para proyectos nuevos o para modificar la existente. Previo a la identificación y evaluación del proceso actual de emisión de normativa del Perú, es necesario identificar los elementos más comunes de los países de OCDE en el proceso de AIR, y así poder realizar una comparación con el proceso en Perú

Buenas prácticas de AIR en los países de la OCDE

El Cuadro 5.1 contiene una lista de los elementos más comunes que se pueden encontrar en los sistemas de AIR de los países de la OCDE. En conjunto representan buenas prácticas para el análisis *ex ante* de las regulaciones. La importancia y pertinencia de cada uno de ellos se explica a continuación brevemente. En el capítulo 7 sea abordan con más detalle.

Cuadro 5.1. Etapas esenciales del AIR

Componente
Definición del problema
Objetivos de la política pública
Alternativas a la regulación
Evaluación de impacto: análisis de costo-beneficio
Cumplimiento de la regulación
Monitoreo y evaluación
Consulta pública

Definición del problema

El primer paso en el AIR, y por lo tanto en el proceso de emisión de normativa, es definir el problema que existe. En la medida en que se identifique adecuadamente el problema, sus dimensiones y su origen, será posible diseñar instrumentos que reduzcan o eliminen los riegos identificados. Un problema mal identificado es la antesala de políticas mal orientadas y resultados deficientes, en el mejor de los casos. Sin lugar a dudas, la identificación del problema y sus dimensiones son el paso más importante de toda evaluación de impacto regulatorio.

Objetivos de la política pública

Una vez que se identifica el problema, los posibles efectos y consecuencias, y que la intervención del gobierno se justifica, en el AIR se deben plantear objetivos específicos que busquen resolver las causas de dicho problema.

Un error muy común es iniciar el análisis confundiendo los “medios” con los “fines”. El objetivo de política pública o regulatorio es el “resultado final” que el gobierno quiere alcanzar. Esto no debe confundirse con los “medios” para alcanzarlo ya que, de hacerlo, no se tendrá la capacidad de considerar el mérito de todas las alternativas que puedan existir. Por ejemplo, un objetivo de política pública puede ser reducir el número de muertes debido a accidentes de tránsito. Reducir la velocidad permitida es un medio para alcanzar el objetivo, pero no es el objetivo en sí. Otros medios pueden ser requerir medidas de seguridad particulares o mejorar las condiciones viales. Este ejemplo muestra que hay varias formas y opciones de alcanzar el objetivo.

Alternativas a la regulación

En muchos casos, el análisis inicial que se hace a través del AIR puede indicar que no es deseable regular. Se puede llegar a establecer que algún otro tipo de herramienta puede permitirnos alcanzar los objetivos que buscamos de una manera más eficiente y eficaz. En esos casos, el AIR puede ayudar porque da un entendimiento de los posibles impactos de enfoques alternativos a la normativa para alcanzar objetivos de políticas públicas. O bien, el análisis hecho puede revelar que no es necesaria la intervención gubernamental.

Descubrir que no se necesita hacer nada para responder al problema puede darse en los siguientes casos:

- Cuando el tamaño del problema es tan pequeño que no se justifican los costos de la acción gubernamental; y
- Cuando el análisis demuestra que una normativa, o cualquier otra acción, no es viable para abordar el problema efectivamente y a un costo razonable que permita tener algún tipo de beneficio.

Evaluación de impacto: análisis de costo-beneficio

La información sobre costos y beneficios puede ser de dos tipos principalmente: cuantitativa y cualitativa (véase Recuadros 7.7. y 7.8 para un resumen de metodologías). La información cuantitativa se expresa en términos numéricos y a veces monetarios. Es la más útil para quienes toman decisiones porque les permite ver la magnitud de los beneficios y los costos, analizados y expresados en términos monetarios, al comparar el impacto de las diferentes alternativas.

Esto significa que se debe tratar de obtener información cuantitativa, hasta donde sea posible, sobre el tamaño del problema, los costos de la acción normativa y los beneficios esperados. Sin embargo, en muchos casos no es posible llegar a términos monetarios para el análisis cuantitativo. Entonces, la información cualitativa también puede ser parte del análisis. Un problema potencial con la información cualitativa es que puede ser evaluada por quienes la leen de maneras diferentes, por eso es importante presentar esa información de la forma más clara y objetiva posible.

El análisis de costo-beneficio puede ser considerado tanto como una guía para tomar decisiones, como una metodología propia del AIR. Todos los AIR de normativas con alto impacto deben ser considerados con base en el uso del análisis de costo-beneficio. Esto significa que el objetivo de hacer un AIR es tratar de asegurar que la normativa solo se hace cuando los beneficios de dicha regulación son mayores a los costos que impone.

Como metodología, el análisis de costo-beneficio representa la mejor práctica para hacer el AIR. De hecho, la *Recomendación del Consejo de la OCDE en Política y Gobernanza Regulatoria* establece que los países miembros y asociados de la OCDE deberían "adoptar prácticas de evaluación de impacto *ex ante* que sean proporcionales a la trascendencia de la regulación e incluir análisis de costo-beneficio que tomen en cuenta el impacto de la regulación en el bienestar…" OECD, 2012[1]). El análisis costo-beneficio da una base firme para comparar alternativas y guiar decisiones entre varias opciones, porque se apoya en la cuantificación de beneficios y costos en términos monetarios y comparados a lo largo de un determinado período.

Cumplimiento de la regulación

Un elemento importante de evaluar los impactos es hacer un análisis realista de la tasa de cumplimiento que se espera alcanzar con la propuesta normativa. La regulación solamente tendrá un impacto si las personas cumplen con ella.

En general, si las tasas de cumplimiento tienden a ser bajas es fundamental poder detectar o reducir el incumplimiento a través de acciones de implementación. Si esto no puede hacerse, entonces puede ocurrir un fracaso en la reglamentación. Eso significa reconsiderar la propuesta regulatoria y ver si hay algún mecanismo alternativo que pudiera ser más efectivo.

Monitoreo y evaluación

El monitoreo y evaluación de la propuesta regulatoria permitirán identificar claramente si los objetivos de política pública se están alcanzando, así como determinar si la regulación propuesta es necesaria o de qué manera puede ser más eficaz y eficiente para alcanzar los objetivos propuestos.

Desde que se diseña la normativa, debe pensarse en los mecanismos que se emplearán y que, por lo tanto, deberán implementarse para verificar si el cumplimiento de la normativa lleva a cumplir con los objetivos planteados en un principio. Asimismo, deben preverse los mecanismos que se establecerán para hacer una evaluación del desempeño de la normativa, también conocida como evaluación *ex post*. La evaluación *ex post* permitirá determinar si la normativa contribuyó a resolver el problema identificado y, por lo tanto, a cumplir con el objetivo de la política pública.

Consulta pública

La consulta con grupos potencialmente afectados es una de las formas más efectivas para obtener información que apoye el AIR. Además, la consulta ayuda a legitimar la regulación, al permitir que las personas cuestionen y participen en el proceso regulatorio antes de que la regulación se implemente. De esta forma se puede aumentar el cumplimiento voluntario con la regulación.

Si bien la consulta es una forma eficaz de obtener información y datos para hacer el AIR, también es necesario dar información suficiente para apoyar el propio proceso de consulta. Las personas participarán de manera más completa en la consulta si conocen la propuesta regulatoria y el problema que se está tratando de resolver. Los materiales escritos que expliquen todo esto deben ponerse a disposición de los grupos con antecedencia suficiente para que puedan leerlos y analizarlos. Se pueden crear preguntas concretas para ayudar a obtener información de temas específicos. El proceso de consulta debe ser lo suficientemente abierto para que los grupos expresen sus dudas. Esto hará que el proceso sea mejor aceptado por todos y, en algunos casos, pueda alertar sobre posibles problemas que no hayan sido considerados ampliamente.

El momento de la consulta también es pertinente. Primero, se debe consultar tan pronto como sea posible y en varios momentos del proceso regulatorio para que los resultados se usen con eficacia en el AIR o, potencialmente, induzcan cambios en la propuesta regulatoria. Segundo, debe asegurarse que los grupos tengan suficiente tiempo para consultar y – de hecho – participar.

A largo plazo, las personas participarán en la consulta si consideran que vale la pena hacerlo. Eso significa que sus puntos de vista deben tomarse en cuenta durante el proceso regulatorio. Responder a las contribuciones que se hacen es una buena forma de mantener el espíritu de los participantes. Las respuestas a la consulta deben publicarse en Internet, junto con el detalle de la reacción gubernamental a las opiniones.

Proceso de emisión de normativa en el Perú

A fin de identificar las disposiciones legales, la normativa institucional y las prácticas actuales sobre la evaluación *ex ante* de las propuestas regulatorias en Perú, se llevó a cabo un mapeo de lo que podría considerarse el ciclo de gobernanza regulatoria en el país, para un grupo de ministerios. Este mapeo se delimitó exclusivamente al periodo 2014-16, por lo que no incluye la evaluación del ACR.[1] No obstante, al final de este capítulo se consideran los cambios al mapeo del ciclo de gobernanza regulatoria en los cinco ministerios seleccionados que trajo consigo la introducción del ACR.

Como se menciona antes, el ciclo de gobernanza regulatoria es un proceso por medio del cual el gobierno identifica un problema de política pública, y decide atenderlo implementando un instrumento en particular, que debería ser evaluado antes de su emisión. Los cinco ministerios seleccionados para analizar su proceso de emisión de regulación son:[2]

- Ministerio de Economía y Finanzas
- Ministerio de la Producción
- Ministerio del Ambiente
- Ministerio de Transportes y Comunicaciones
- Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento

Cada uno de los procesos que se muestran y analizan a continuación se creó a partir de entrevistas exhaustivas con representantes de los ministerios seleccionados, para elaborar el proyecto piloto y la revisión del marco regulatorio en el Perú.

Para cada ministerio se describe el proceso identificado y se evalúa si es compatible con las buenas prácticas de AIR de los países de la OCDE.

Proceso de emisión de normativa en el Ministerio de Economía y Finanzas

El proceso de emisión de normativa identificado en el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) se muestra en la Gráfica 5.1.

1. Definición del problema

El primer paso que se identificó en el caso del MEF fue definir el problema que se pretende resolver con la normativa. En el MEF se carece de un proceso sistematizado para identificar el problema, como una lista de preguntas o criterios. No obstante, en los casos revisados (véase el capítulo sobre metodología) se encontró suficiente evidencia para concluir que la definición del problema es compatible con las prácticas de AIR.

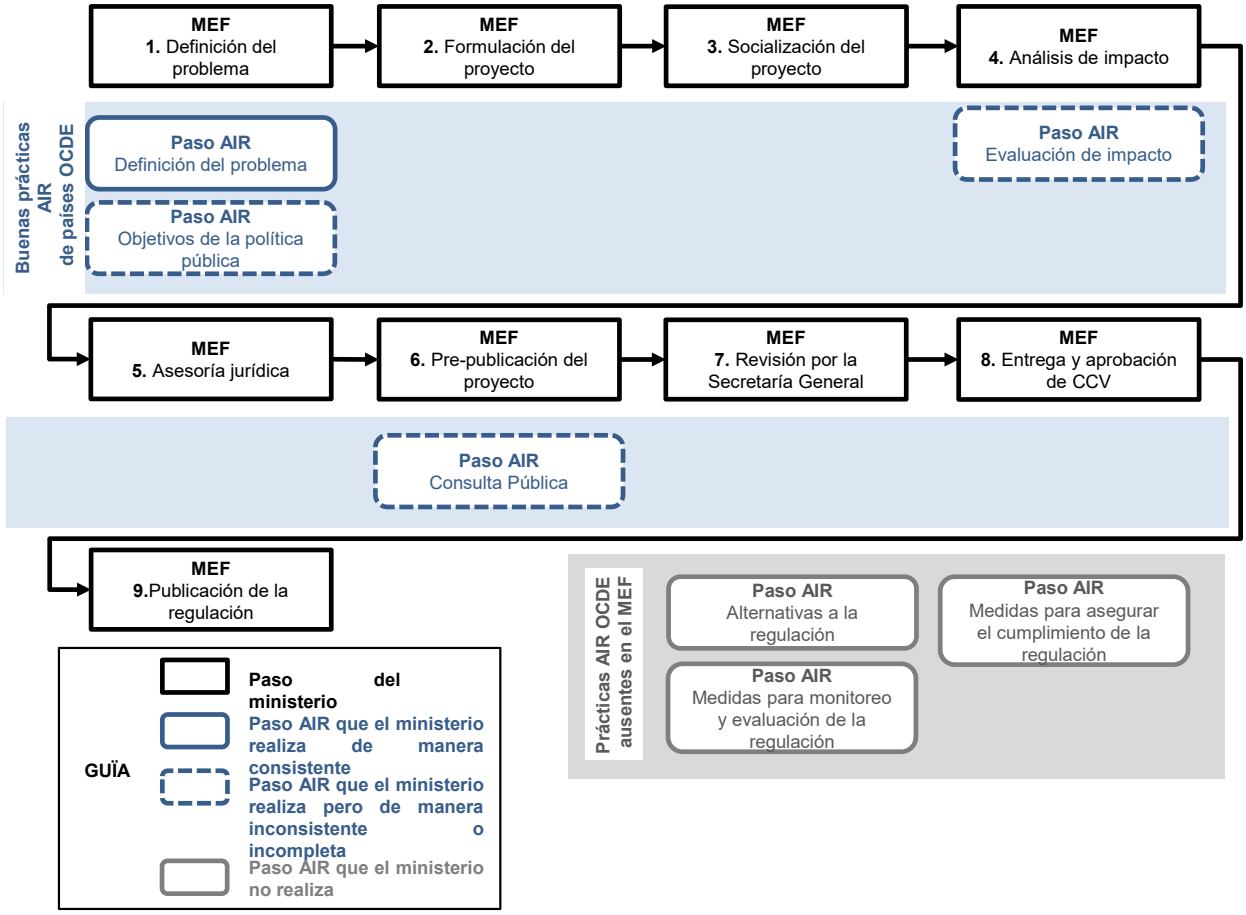
En esta etapa se identificó que existen esfuerzos en el MEF para definir los objetivos de política pública. Por lo general, en la exposición de motivos de las normativas se describen los objetivos por alcanzar. No obstante, aún existen importantes áreas de oportunidad para proveer una definición clara del objetivo de política pública,

especialmente en el caso de regulaciones de alto impacto, donde los objetivos por alcanzar deberían definirse en términos de parámetros.

2. Formulación del proyecto

Posterior a la identificación del problema, el MEF formula el proyecto normativo en las oficinas con facultades para esta función.

Gráfica 5.1. Proceso de emisión de normativa en el MEF



3. Socialización del proyecto

Una vez que se formula el proyecto, el MEF lo somete a una etapa de socialización, donde otras direcciones del mismo ministerio o instituciones con funciones compartidas o relación con la temática analizada hacen comentarios sobre la propuesta. La socialización del proyecto es un proceso ad hoc y los comentarios recibidos no están a disposición del público.

4. Análisis de impacto

Después de socializar el proyecto con las áreas e instituciones públicas con interés en el tema, el MEF lleva a cabo un análisis de impacto. Antes de enero de 2017, este análisis se hacía de forma esporádica y no sistematizada y, a menos que la normativa fuera de naturaleza multisectorial y por lo tanto pasara por revisión de la CCV, no existía una

supervisión de su cumplimiento. Y, aun en caso de que el proyecto normativo se sometiera a la CCV, no siempre existía un análisis de impacto. A partir de enero de 2017, el MEF, el MINJUSDH y la PCM crearon como programa piloto un comité para revisar el análisis de impacto de los proyectos de normas, y ofrecen asesoría caso por caso a las instancias emisoras de normas sobre cómo llevarlo a cabo, aunque no existen lineamientos formales (véase el capítulo 6).

El análisis de impacto puede efectuarse de manera cuantitativa o cualitativa, según sea el caso. Sin embargo, en muy pocas ocasiones el MEF hace un análisis cuantitativo, y aunque se lleva a cabo un análisis cualitativo, éste aún no se realiza de forma sistemática.

Esta área de oportunidad es aún más importante para el MEF, ya que es en el área de finanzas donde la disponibilidad de datos es más amplia y, por lo tanto, existen más facilidades para realizar un análisis de costo beneficio.

5. Asesoría Jurídica

La asesoría jurídica de los proyectos regulatorios es un paso previo a la publicación anticipada y generalmente está a cargo de la oficina jurídica del MEF. La finalidad de esta asesoría tiene dos vertientes; en primer lugar, que la versión preliminar del proyecto regulatorio cumpla con los requerimientos de forma y, en segundo, que no exista controversia con otro instrumento legal.

6. Publicación anticipada del proyecto

Una vez que se tiene el proyecto formulado y revisado por asesoría jurídica, el MEF realiza la publicación anticipada en el *Diario Oficial El Peruano* y en su portal de transparencia. Dicha publicación está normada por el Decreto Supremo DS-001-2009-JUS. En el Artículo 14 se establece la obligación de publicar los proyectos de normas de carácter general en el *Diario Oficial El Peruano*, en los portales electrónicos o en cualquier otro medio durante un plazo no menor de treinta días.

La principal área de oportunidad de la publicación anticipada de propuestas regulatorias radica en su fundamento legal, ya que no se menciona ninguna obligación sobre el manejo de comentarios del público. Es decir, los ministerios no están obligados a publicar los comentarios ni a responderlos, y aunque el MEF lo hace en ocasiones, no es una práctica común.

7. Revisión de la Secretaría General

Con la versión final del proyecto, la Secretaría General del MEF realiza un último filtro donde se analiza la coherencia de la regulación con la administración general y con el propio ministerio.

8. Entrega y aprobación por la CCV

Si la regulación involucra a múltiples sectores debe ser analizada por la CCV para su aprobación. La naturaleza y funciones de la CCV se explican en el Recuadro 5.1.

Recuadro 5.1. Participación de la CCV en la evaluación *ex ante* de la normativa

La Comisión de Coordinación Viceministerial (CCV) es el órgano que analiza y aprueba la regulación multisectorial.[1] Está conformada por los viceministros del gobierno central y el Secretario General de la Presidencia del Consejo de Ministros, quien preside las reuniones. La CCV tiene tres tareas principales:[2]

1. Opinar de manera sustentada sobre los proyectos de ley, los proyectos de decretos legislativos, los proyectos de decretos de urgencia, los proyectos de decretos supremos y los proyectos de resoluciones supremas que requieran el voto aprobatorio del Consejo de Ministros o versen sobre temas multisectoriales.
2. Facilitar la generación de aportes y recomendaciones en atención a los informes sobre temas multisectoriales, de alto interés nacional o que afecten la política general del gobierno.
3. Aprobar el reglamento interno de la CCV.

De acuerdo con la Presidencia del Consejo de Ministros, la CCV lleva a cabo un procedimiento normalizado mediante herramientas informáticas para el proceso de revisión de las leyes. El proceso empieza en lunes, cuando la Secretaría de Coordinación de la PCM organiza una orden del día provisional para la reunión de la semana. Tras recibir e integrar las propuestas de los ministerios, el presidente decide qué se incluye en la orden del día y se gira una invitación para la reunión de votación semanal que se celebra el jueves. Antes de la reunión, los 35 viceministros tienen hasta el miércoles para cargar en la plataforma digital las observaciones, comentarios y documentación correspondiente. El posible nivel de categoría de los anteproyectos de instrumentos normativos tras la evaluación de la CCV es el siguiente:

- Viable sin observaciones;
- Viable con observaciones;
- No es viable, y
- Viable con comentarios.

Las cuestiones consideradas como comentarios se refieren a aspectos gramaticales y de formato; por ejemplo, comas, números, etc. Las observaciones, por otra parte, contienen un examen de la sustancia de los proyectos de normativa. Cuando surgen comentarios, se tratan fácilmente en la reunión del jueves. En cambio, las observaciones deben analizarse concienzudamente y a menudo provocan que la normativa se estanque en la CCV. Por lo general, la votación se realiza personalmente al asistir a las reuniones, aunque los viceministros que no puedan acudir pueden utilizar la plataforma digital de la CCV para hacerlo.

1. 1.3 de la Resolución Ministerial Nº 251-2013-PCM: Reglas Generales de la Comisión de Coordinación Viceministerial.
2. Art. 4. Ibid.

Fuente: (OECD, 2018[2]), *Política Regulatoria en el Perú: Uniendo el Marco para la Calidad Regulatoria*, Revisiones de la OCDE sobre reforma regulatoria, Paris, https://doi.org/10.1787/9789264279001-es.

9. Publicación de la regulación

Una vez que se tiene la aprobación de la CCV, si es de normativa multisectorial, o bien, en el resto de los casos cuando la normativa es enviada directamente por el MEF, el proyecto se publica en el *Diario Oficial El Peruano*. Si se trata de Resoluciones Ministeriales, para la normativa con rango de ley, tendría que seguir su proceso para envío al Congreso.

Prácticas de AIR ausentes

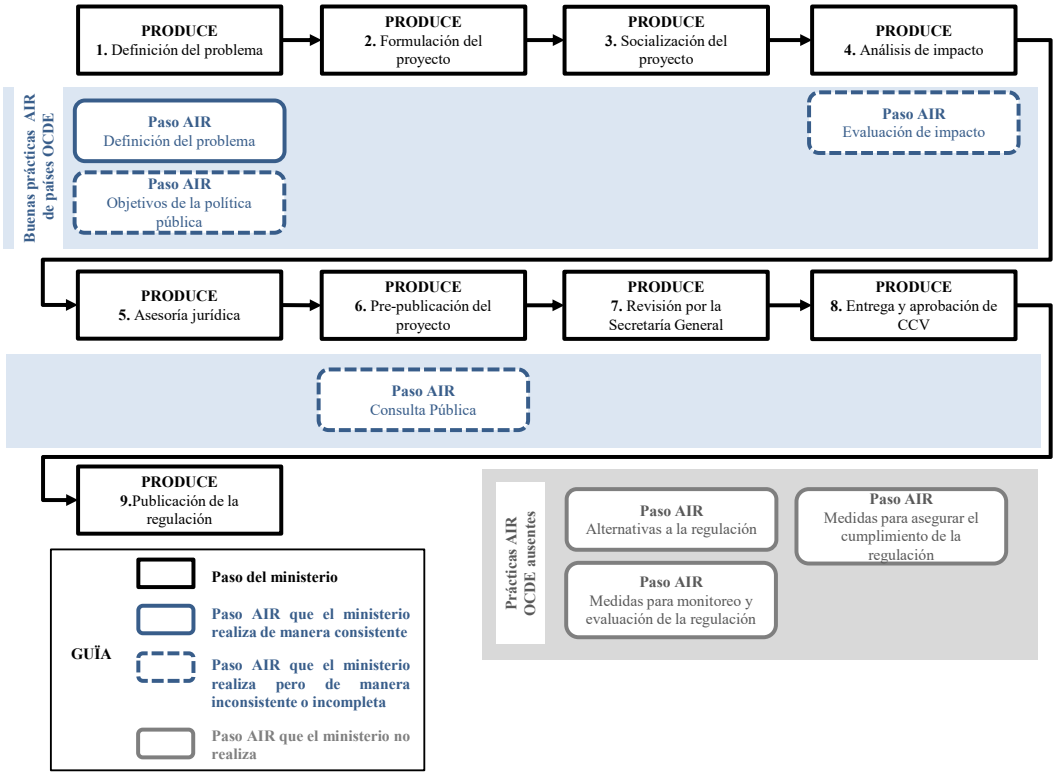
No se encontró evidencia de que, en el proceso de preparación de la normativa, el MEF lleve a cabo un análisis de las medidas necesarias para asegurar el cumplimiento de la normativa, ni de las medidas para el monitoreo y evaluación de la regulación.

Asimismo, previo a la implementación del comité piloto para revisar el análisis de impacto de proyectos de normas introducidos en enero de 2017, no se encontró evidencia de que en el proceso de preparación el MEF realice un análisis de alternativas a la normativa.

Proceso de emisión de normativa en el Ministerio de la Producción

El proceso de emisión de normativa identificado en el Ministerio de la Producción (PRODUCE) se muestra en la Gráfica 5.2.

Gráfica 5.2. Proceso de emisión de normativa en PRODUCE



1. Definición del problema

El primer paso que se identificó en PRODUCE fue la definición del problema que se pretende resolver con la normativa. En PRODUCE se utilizan mesas de trabajo temáticas con los actores pertinentes para discutir de manera recurrente los problemas que afectan a la industria. Esta práctica es compatible con la práctica de "consulta preliminar", que puede ayudar a definir la naturaleza y magnitud de los problemas (véanse los capítulos 7 y 8). Según el tema, participan representantes de la industria, otros ministerios e, inclusive en algunas ocasiones, también funcionarios de las municipalidades.

En esta etapa se identificó que existen esfuerzos en PRODUCE para definir los objetivos de política pública. Por lo general, en la exposición de motivos de las normativas se describen los objetivos por alcanzar. No obstante, aún existen importantes áreas de oportunidad para proveer una definición clara del objetivo de política pública.

2. Formulación del proyecto

Posterior a la identificación del problema, el PRODUCE formula el proyecto normativo en las oficinas del área con facultades para la emisión de normativa.

3. Socialización del proyecto

Ya que se formula el proyecto normativo, PRODUCE lo socializa con otras áreas del mismo ministerio o instituciones con funciones compartidas o relacionadas con la temática analizada, para que éstas hagan comentarios sobre la propuesta. La socialización del proyecto es un proceso *ad hoc* y los comentarios recibidos no están a disposición del público.

4. Análisis de impacto

Después de socializar el proyecto con las áreas e instituciones públicas con interés en el tema, PRODUCE lleva a cabo un análisis de impacto. Antes de enero de 2017, este análisis se hacía de forma esporádica y no sistematizada y, a menos que la normativa fuera de naturaleza multisectorial y por lo tanto pasara por revisión de la CCV, no existía una supervisión de su cumplimiento. Y, aun en caso de que el proyecto normativo se sometiera a la CCV, no siempre existía un análisis de impacto. También se realiza un análisis de proporcionalidad, pero depende del tamaño de las afectaciones a la industria.

A partir de enero de 2017, el MEF, el MINJUSDH y la PCM crearon como programa piloto un comité para revisar el análisis de impacto de los proyectos de normas, y ofrecen asesoría caso por caso a las instancias emisoras de normas sobre cómo llevarlo a cabo, aunque no existen lineamientos formales.

En muy pocas ocasiones PRODUCE hace un análisis de impacto cuantitativo, y aunque se lleva a cabo un análisis cualitativo, éste aún no se realiza de forma sistemática. Existe una Dirección de Estudios Económicos subordinada a la Secretaría General que podría utilizarse para hacer los análisis de impacto de la regulación de manera sistemática.

5. Asesoría Jurídica

La asesoría jurídica de los proyectos regulatorios es un paso previo a la publicación anticipada y generalmente está a cargo de la oficina jurídica del PRODUCE. La finalidad de esta asesoría tiene dos vertientes; en primer lugar, que la versión preliminar del proyecto regulatorio cumpla con los requerimientos de forma y, en segundo, que no exista controversia con otro instrumento legal.

6. Publicación anticipada del proyecto

Una vez que se tiene el proyecto formulado y revisado por asesoría jurídica, se envía a la Secretaría General para su publicación anticipada en el *Diario Oficial El Peruano* y en su portal de transparencia. Dicha publicación está normada por el Decreto Supremo DS-001-2009-JUS. En el Artículo 14 se establece la obligación de publicar los proyectos de normas de carácter general en el *Diario Oficial El Peruano*, en los portales electrónicos o en cualquier otro medio durante un plazo no menor de treinta días.

La principal área de oportunidad de la publicación anticipada de propuestas regulatorias radica en su fundamento legal, ya que no se menciona ninguna obligación sobre el manejo de comentarios del público. Es decir, los ministerios no están obligados a publicar los comentarios ni a responderlos, y aunque el PRODUCE lo hace en ocasiones, no es una práctica común.

7. Revisión de la Secretaría General

Con la versión final del proyecto, la Secretaría General del PRODUCE realiza un último filtro donde se analiza la coherencia de la regulación con la administración general y con el propio ministerio.

8. Entrega y aprobación por la CCV

Si la regulación involucra a múltiples sectores, el despacho viceministerial correspondiente lo envía a la CCV para su análisis y aprobación.

9. Publicación de la regulación

Una vez que se tiene la aprobación de la CCV, si es de normativa multisectorial, o bien, en el resto de los casos cuando la normativa es enviada directamente por el PRODUCE, el proyecto se publica en el *Diario Oficial El Peruano*. Si se trata de Resoluciones Ministeriales, para la normativa con rango de ley, tendría que seguir su proceso para envío al Congreso.

Prácticas de AIR ausentes

No se encontró evidencia de que, en el proceso de preparación de la normativa, PRODUCE lleve a cabo un análisis de las medidas necesarias para asegurar el cumplimiento de la normativa, ni de las medidas para el monitoreo y evaluación de la regulación. En el tema de fiscalización se hace poco trabajo, pues la temática está dividida, por una parte, en los temas ambientales esa fiscalización la realiza la OEFA, mientras que en otros depende del rubro, por ejemplo, Pesca; por lo que no se cuenta con un área que tenga a su cargo de manera transversal los procedimientos sancionadores y de fiscalización.

Asimismo, previo a la implementación del comité piloto para revisar el análisis de impacto de proyectos de normas introducidos en enero de 2017, no se encontró evidencia de que en el proceso de preparación de la normativa PRODUCE realice un análisis de alternativas a la normativa.

Proceso de emisión de normativa en el Ministerio del Ambiente

El proceso de emisión de normativa identificado en el Ministerio del Ambiente (MINAM) se muestra en la Gráfica 5.3.

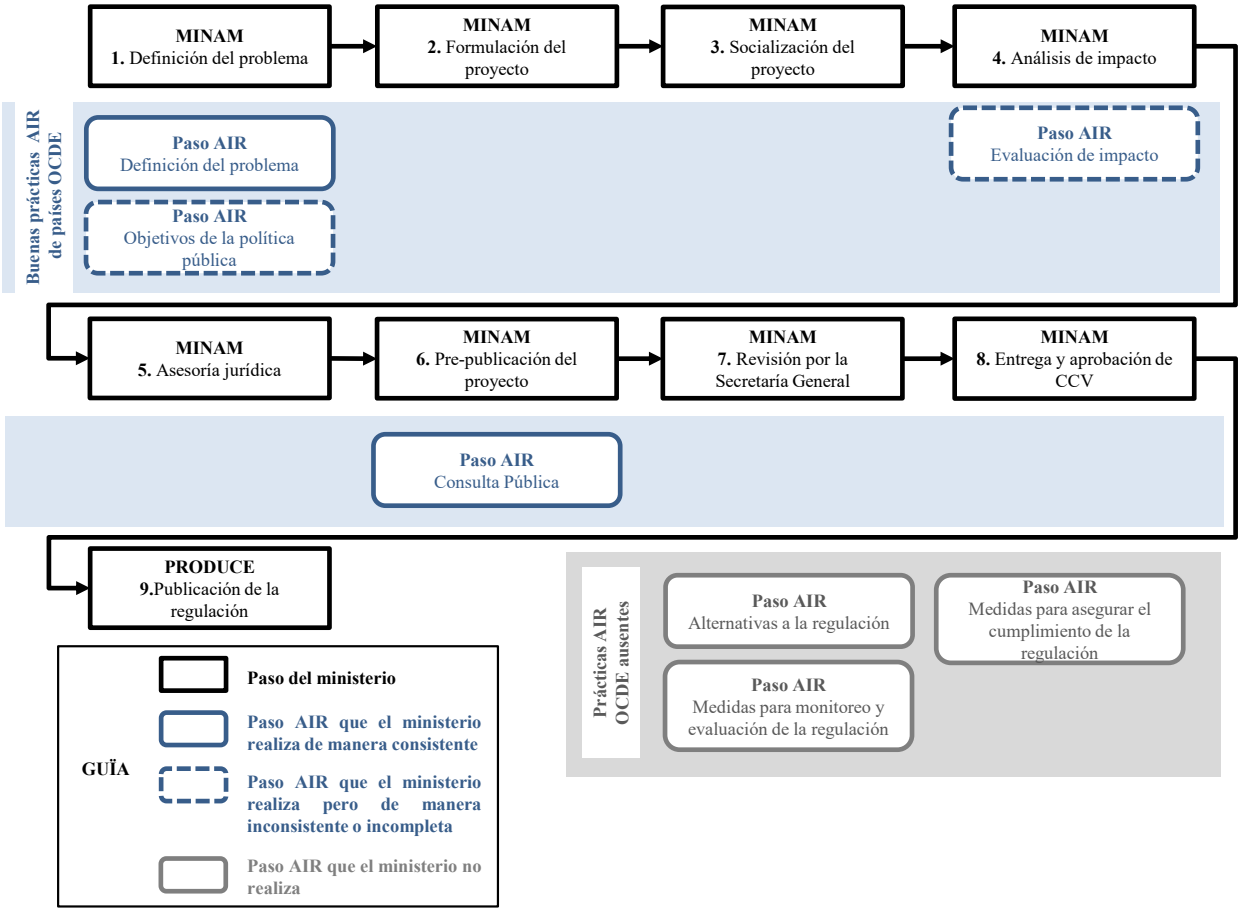
1. Definición del problema

El primer paso que se identificó en el MINAM fue la definición del problema que se pretende resolver con la normativa. En el MINAM suele haber reuniones informales con los sectores regulados para recolectar información y definir mejor el problema. Esto lo hacen a través de foros, talleres y grupos de trabajo. También utilizan programas internacionales sobre medio ambiente para definir la existencia de un problema en el que deben intervenir. Esta práctica es compatible con la práctica de "consulta preliminar", que

puede ayudar a definir la naturaleza y magnitud de los problemas (véanse los capítulos 7 y 8).

En esta etapa se identificó que existen esfuerzos en el MINAM para definir los objetivos de política pública. Por lo general, en la exposición de motivos de las normativas se describen los objetivos por alcanzar. No obstante, aún existen importantes áreas de oportunidad para proveer una definición clara del objetivo de política pública, ya que en algunas ocasiones la definición de la problemática también está determinada por condiciones políticas o mediáticas, más que por hechos basados en evidencia.

Gráfica 5.3. Proceso de emisión de normativa en el MINAM



2. Formulación del proyecto

Posterior a la identificación del problema, el MINAM formula el proyecto normativo en el área competente de acuerdo con la materia.

3. Socialización del proyecto

Ya que se formula el proyecto normativo, el MINAM lo difunde a otras áreas del propio ministerio o instituciones con funciones compartidas o relacionadas con la temática analizada, a fin de que emitan sus comentarios sobre la propuesta. Esto es un proceso ad hoc, por lo que los comentarios recibidos no están a disposición del público.

4. Análisis de impacto

Después de socializar el proyecto con las áreas e instituciones públicas con interés en el tema, el MINAM lleva a cabo un análisis de impacto. En pocas ocasiones, ese análisis se hace de manera cuantitativa, ya que el MINAM carece de información; la mayoría de las veces lo hace de forma cualitativa, inclusive, lo que hace en ocasiones es una comparación con indicadores internacionales. Sin embargo, el análisis de impacto no se efectúa de manera sistemática.

A partir de enero de 2017, el MEF, el MINJUSDH y la PCM crearon como programa piloto un comité para revisar el análisis de impacto de los proyectos de normas, y ofrecen asesoría caso por caso a las instancias emisoras de normas sobre cómo llevarlo a cabo, aunque no existen lineamientos formales.

Una de las principales limitantes que reportó el MINAM fue la falta de datos para realizar las evaluaciones y la falta de capacitación del personal. En el capítulo 7 se recomiendan estrategias para la recolección de datos y la capacitación.

5. Asesoría Jurídica

Antes de la publicación anticipada del proyecto, éste se envía a la sección de asesoría jurídica de la oficina jurídica del MINAM. La finalidad de esta asesoría tiene dos vertientes; en primer lugar, que la versión preliminar del proyecto regulatorio cumpla con los requerimientos de forma, o técnica legislativa y, en segundo, que no exista controversia con otro instrumento del marco legal vigente.

6. Publicación anticipada del proyecto

Una vez que se tiene el proyecto formulado y revisado por asesoría jurídica, el MINAM realiza la publicación anticipada en el *Diario Oficial El Peruano* y en su portal de transparencia. Dicha publicación está normada por el Decreto Supremo DS-001-2009-JUS. En el Artículo 14 se establece la obligación de publicar los proyectos de normas de carácter general en el *Diario Oficial El Peruano*, en los portales electrónicos o en cualquier otro medio durante un plazo no menor de treinta días. Adicionalmente, el MINAN tiene la obligación de realizar una consulta preliminar de acuerdo con el marco normativo del sector.

La principal área de oportunidad de la publicación anticipada de propuestas regulatorias radica en su fundamento legal, ya que no se menciona ninguna obligación sobre el manejo de comentarios del público. Es decir, los ministerios no están obligados a publicar los comentarios ni a responderlos.

No obstante, una práctica que se considera adecuada, pero que solamente realiza el MINAM consiste en preparar una matriz de comentarios para publicarla y analizarla, después de la publicación anticipada. El MINAM recolecta los comentarios del público y los incluye en una matriz de comentarios que se divulga. Dicha matriz también incluye la respuesta del MINAM a los comentarios del público.

Posteriormente, el MINAM sostiene reuniones con grupos que hicieron comentarios con el objetivo de aclarar y resolver dudas. Con la información derivada de las reuniones con los autores de los comentarios, el MINAM reformula el proyecto normativo.

Esta práctica de consulta más evolucionada del MINAM y que es compatible con las prácticas de AIR de los países de la OCDE, es un procedimiento que todos los ministerios deberían emular.

7. Revisión de la Secretaría General

Con la versión final del proyecto, el área responsable lo envía a la Secretaría General del MINAM para que realice la conformidad jurídica, es decir, se analice la coherencia de la regulación con la administración pública general y con el propio ministerio.

8. Entrega y aprobación por la CCV

En caso de que la regulación involucre a diversos sectores, deberá ser enviada a la CCV para su análisis y posterior aprobación.

9. Publicación de la regulación

Una vez que se tiene la aprobación de la CCV, si es de normativa multisectorial, o bien, en el resto de los casos cuando la normativa es enviada directamente por el MINAM, el proyecto se publica en el Diario Oficial El Peruano. Si se trata de que Resoluciones Ministeriales, para la normativa con rango de ley, tendría que seguir su proceso para envío al Congreso.

Prácticas de AIR ausentes

No se encontró evidencia de que, en el proceso de preparación de la normativa, el MINAM lleve a cabo un análisis de las medidas necesarias para asegurar el cumplimiento de la normativa, ni de las medidas para el monitoreo y evaluación de la regulación.

Asimismo, previo a la implementación del comité piloto para revisar el análisis de impacto de proyectos de normas introducidos en enero de 2017, no se encontró evidencia de que, en el proceso de preparación de la normativa, el MINAM realice un análisis de alternativas a la normativa.

Proceso de emisión de normativa en el Ministerio de Transportes y Comunicaciones

El proceso de emisión de normativa identificado en el Ministerio de Transportes y Comunicaciones (MTC) se muestra en la Gráfica 5.4.

1. Definición del problema

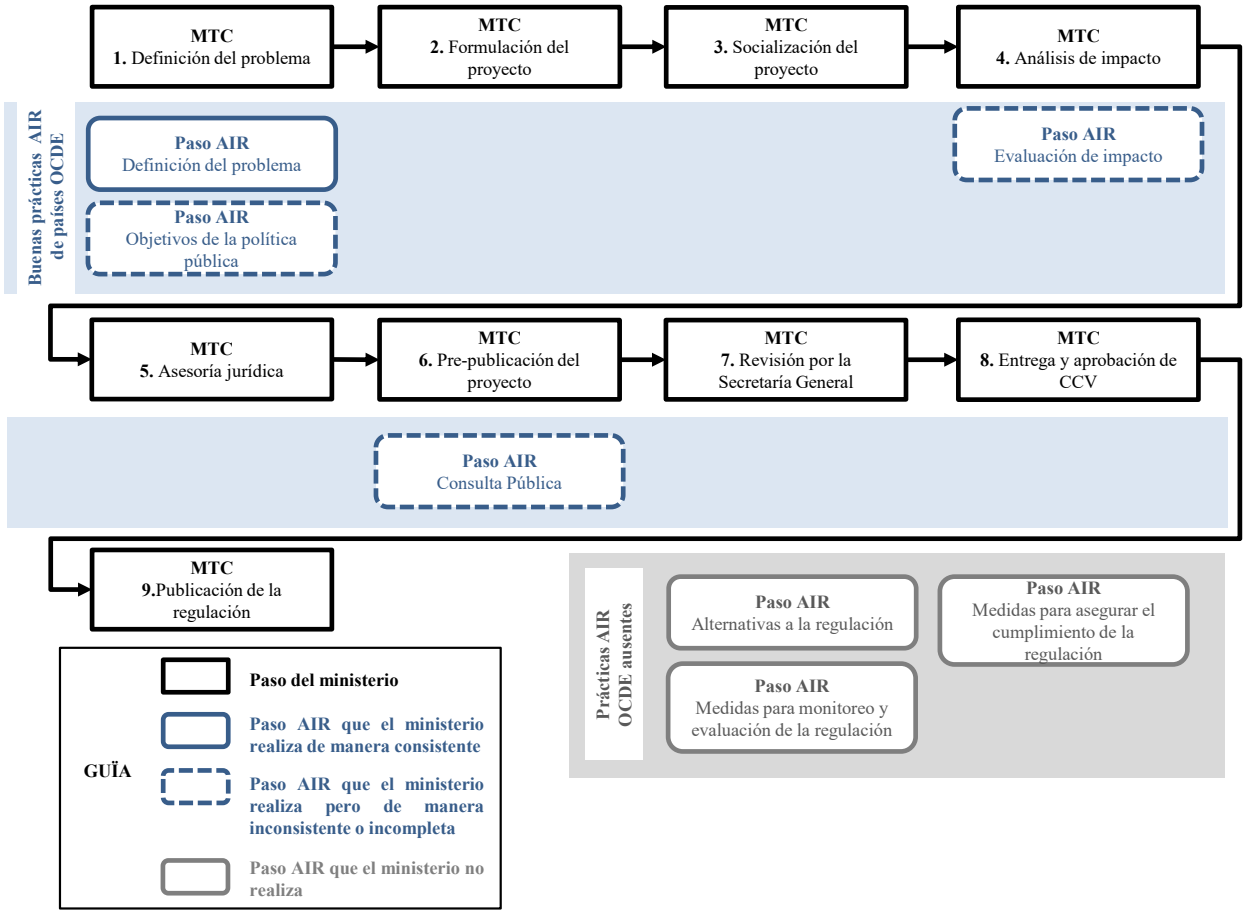
El primer paso que se identificó en el MTC fue la definición del problema que se pretende resolver con la normativa. La experiencia del MTC, en el tema de las telecomunicaciones, incluye la coordinación con el Organismo Supervisor de Inversión Privada en Telecomunicaciones (OSIPTEL) para entender los problemas regulatorios. En el rubro de Transportes, según la magnitud del problema o el impacto que pudiera tener sobre cierta industria es que deciden reunirse previamente para delimitar y definir la existencia o no de un problema que deberá atenderse.

En esta etapa se identificó que existen esfuerzos en el MTC para definir los objetivos de política pública. Por lo general, en la exposición de motivos de las normativas se describen los objetivos por alcanzar. No obstante, aún existen importantes áreas de oportunidad para proveer una definición clara del objetivo de política pública.

2. Formulación del proyecto

Posterior a la identificado del problema, y dependiendo de si el tema es Telecomunicaciones o Transportes, se formula la propuesta normativa.

Gráfica 5.4. Proceso de Emisión de Normativa en el MTC



3. Socialización del proyecto

Ya que formula el proyecto normativo, el MTC lo somete a una etapa de socialización, donde otras direcciones del mismo ministerio o instituciones con funciones compartidas o relacionadas con la temática analizada, así como las empresas reguladas, hacen comentarios sobre la propuesta. La socialización del proyecto es un proceso no estandarizado y los comentarios recibidos no están a disposición del público.

4. Análisis de impacto

Después de socializar el proyecto con las áreas e instituciones públicas con interés en el tema, el MTC lleva a cabo un análisis de impacto. Antes de enero de 2017, este análisis se hacía de forma esporádica y no sistematizada y, a menos que la normativa fuera de naturaleza multisectorial y por lo tanto pasara por revisión de la CCV, no existía una supervisión de su cumplimiento. Y, aun en caso de que el proyecto normativo se sometiera a la CCV, no siempre existía un análisis de impacto.

A partir de enero de 2017, el MEF, el MINJUSDH y la PCM crearon como programa piloto un comité para revisar el análisis de impacto de los proyectos de normas, y ofrecen asesoría caso por caso a las instancias emisoras de normas sobre cómo llevarlo a cabo, aunque no existen lineamientos formales.

En muy pocas ocasiones el MTC hace un análisis de impacto cuantitativo, y aunque se lleva a cabo un análisis cualitativo, éste aún no se realiza de forma sistemática.

Una de las principales limitantes que reportó el MTC fue la falta de datos para realizar las evaluaciones, así como el tiempo para hacerlas y no tanto la capacitación de los funcionarios, pues tienen personal con un alto nivel técnico quienes, para subsanar la falta de datos disponibles, hacen comparaciones a nivel internacional con otros países. En el capítulo 7 se recomiendan estrategias para la recolección de datos.

5. Asesoría Jurídica

Ya que cuentan con la versión del proyecto, se envía al área jurídica del MTC para que, por un lado, se verifiquen los requerimientos de técnica legislativa y que, por el otro, no se contraponga con otro instrumento legal.

6. Publicación anticipada del proyecto

Una vez que se tiene el proyecto formulado y revisado por asesoría jurídica, el MTC realiza la publicación anticipada en el *Diario Oficial El Peruano* y en su portal de transparencia. Dicha publicación está normada por el Decreto Supremo DS-001-2009-JUS. En el Artículo 14 se establece la obligación de publicar los proyectos de normas de carácter general en el *Diario Oficial El Peruano*, en los portales electrónicos o en cualquier otro medio durante un plazo no menor de treinta días.

La principal área de oportunidad de la publicación anticipada de propuestas regulatorias radica en su fundamento legal, ya que no se menciona ninguna obligación sobre el manejo de comentarios del público. Es decir, los ministerios no están obligados a publicar los comentarios ni a responderlos, y aunque el MTC lo hace en ocasiones, no es una práctica común.

7. Revisión de la Secretaría General

Ya que se cuenta con la versión definitiva del proyecto, la Secretaría General del MTC realiza un último filtro donde se analiza la coherencia de la regulación con el marco regulatorio vigente tanto de la administración general como del propio ministerio.

8. Entrega y aprobación por la CCV

Si la regulación es multisectorial, debe ser analizada y aprobada por la CCV, por lo que el Viceministerio correspondiente la envía a esa área.

9. Publicación de la regulación

Una vez que se tiene la aprobación de la CCV, si es de normativa multisectorial, o bien, en el resto de los casos cuando la normativa es enviada directamente por el MTC, el proyecto se publica en el *Diario Oficial El Peruano*. Si se trata de Resoluciones Ministeriales, para la normativa con rango de ley, tendría que seguir su proceso para envío al Congreso.

Prácticas de AIR ausentes

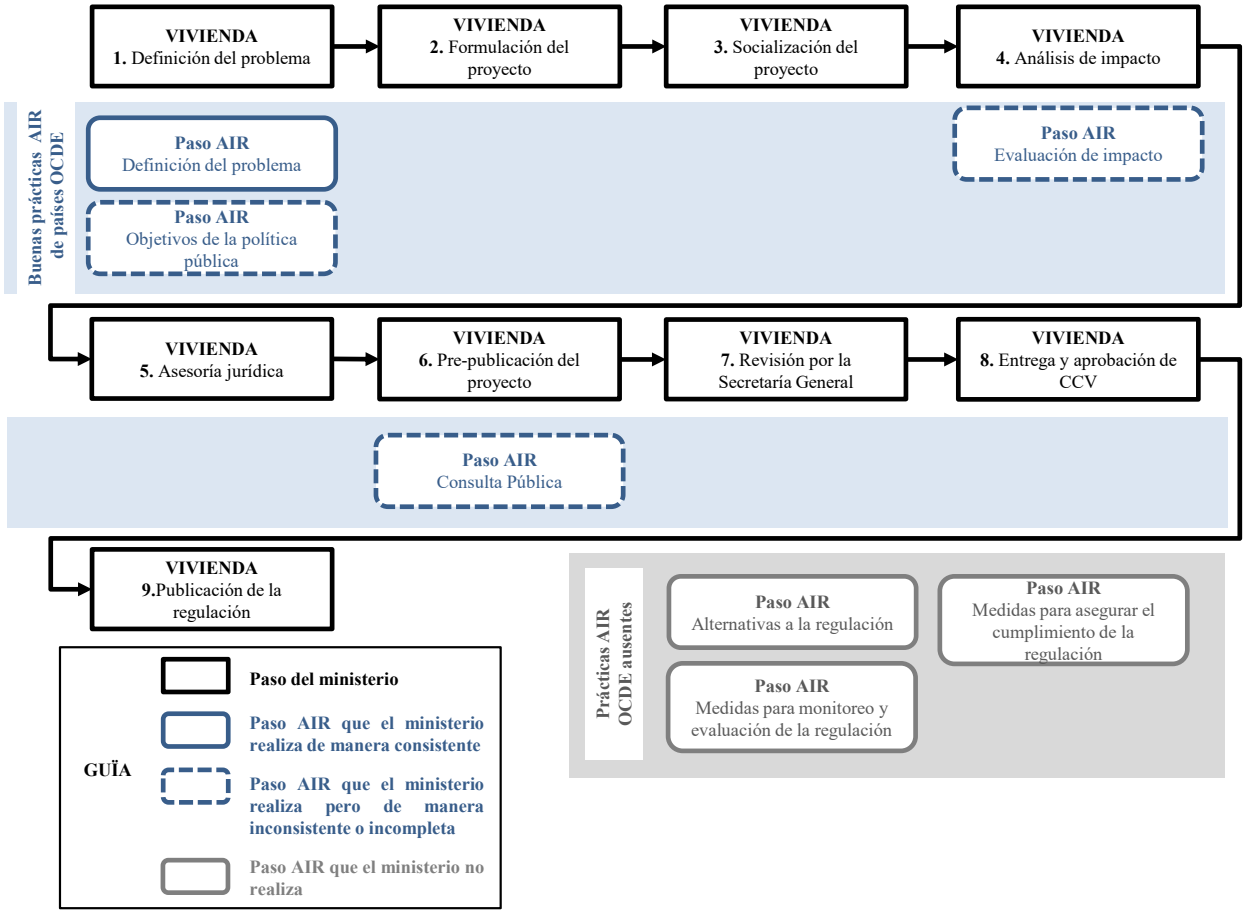
No se encontró evidencia de que, en el proceso de preparación de la normativa, el MTC lleve a cabo un análisis de las medidas necesarias para asegurar el cumplimiento de la normativa, ni de las medidas para el monitoreo y evaluación de la regulación.

Asimismo, previo a la implementación del comité piloto para revisar el análisis de impacto de proyectos de normas introducidos en enero de 2017, no se encontró evidencia de que en el proceso de preparación de la normativa el MTC realice un análisis de alternativas a la normativa.

Proceso de emisión de normativa en el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento

El proceso de emisión de normativa identificado en el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento (VIVIENDA) se muestra en la Gráfica 5.5.

Gráfica 5.5. Proceso de emisión de normativa en VIVIENDA



1. Definición del problema

El primer paso que se identificó en VIVIENDA fue la definición del problema que se pretende resolver con la normativa. En VIVIENDA se carece de un proceso sistematizado para identificar el problema, como una lista de preguntas o criterios. No obstante, en los

casos revisados (véase el capítulo sobre metodología), se encontró suficiente evidencia para concluir que la definición del problema es compatible con las prácticas del AIR.

En esta etapa se identificó que existen esfuerzos en VIVIENDA para definir los objetivos de política pública. Por lo general, en la exposición de motivos de las normativas se describen los objetivos por alcanzar. No obstante, aún existen importantes áreas de oportunidad para proveer una definición clara del objetivo de política pública.

2. Formulación del proyecto

Posterior a la identificación del problema, VIVIENDA formula el proyecto normativo en el área que tenga las facultades dependiendo de la materia

3. Socialización del proyecto

Una vez que se formula el proyecto, VIVIENDA lo somete a una etapa de socialización, donde otras direcciones del mismo ministerio o instituciones con funciones compartidas o relación con la temática analizada, hacen comentarios sobre la propuesta. La socialización del proyecto es un proceso no estandarizado y los comentarios recibidos no están a disposición del público. Sin embargo, por la naturaleza de algunas materias que son competencia de este ministerio pero que tienen impacto sobre distintos niveles de gobierno, como en el tema de urbanismo, en diversas ocasiones deben socializar el proyecto normativo, por ejemplo, con las municipalidades, lo que fomenta la coordinación regulatoria a nivel subnacional.

4. Análisis de impacto

Después de socializar el proyecto con las áreas e instituciones públicas con interés en el tema, VIVIENDA lleva a cabo un análisis de impacto. Antes de enero de 2017, este análisis se hacía de forma esporádica y no sistematizada y, a menos que la normativa fuera de naturaleza multisectorial y por lo tanto pasara por revisión de la CCV, no existía una supervisión de su cumplimiento. Y, aun en caso de que el proyecto normativo se sometiera a la CCV, no siempre existía un análisis de impacto.

A partir de enero de 2017, el MEF, el MINJUSDH y la PCM crearon como programa piloto un comité para revisar el análisis de impacto de los proyectos de normas, y ofrecen asesoría caso por caso a las instancias emisoras de normas sobre cómo llevarlo a cabo, aunque no existen lineamientos formales.

En muy pocas ocasiones VIVIENDA hace un análisis de impacto cuantitativo, y aunque se lleva a cabo un análisis cualitativo, éste aún no se realiza de forma sistemática. Asimismo, no hay un área técnica que se encargue específicamente de efectuar esos análisis, sino que son las propias áreas que elaboran la regulación las que los realizan, por lo que depende de cada área el nivel y minuciosidad con que lo hagan.

5. Asesoría Jurídica

Ya que se tiene el proyecto regulatorio, se envía a la oficina de asesoría jurídica, quien verificará que la versión preliminar del proyecto cumpla con las condiciones de forma y técnica legislativa, y que tampoco se contraponga o contravenga alguna otra normativa previamente existente.

6. Publicación anticipada del proyecto

Una vez que se tiene el proyecto formulado y revisado por asesoría jurídica, VIVIENDA realiza la publicación anticipada en el *Diario Oficial El Peruano* y en su portal de transparencia. Dicha publicación está normada por el Decreto Supremo DS-001-2009-JUS. En el Artículo 14 se establece la obligación de publicar los proyectos de normas de carácter general en el *Diario Oficial El Peruano*, en los portales electrónicos o en cualquier otro medio durante un plazo no menor de treinta días.

La principal área de oportunidad de la publicación anticipada de propuestas regulatorias radica en su fundamento legal, ya que no se menciona ninguna obligación sobre el manejo de comentarios del público. Es decir, los ministerios no están obligados a publicar los comentarios ni a responderlos, y aunque VIVIENDA lo hace en ocasiones, no es una práctica común.

7. Revisión de la Secretaría General

Posterior a la publicación anticipada del proyecto se elabora la versión final de la propuesta normativa, y la Secretaría General de VIVIENDA realiza una última revisión donde se analiza la coherencia de la regulación con la administración general y con el propio ministerio.

8. Entrega y aprobación por la CCV

En caso de que el proyecto normativo sea multisectorial, éste deberá ser analizado por la CCV para su aprobación.

9. Publicación de la regulación

En el caso de normativa multisectorial, una vez aprobada por la CCV, y en del resto de la normativa, el proyecto se publica en el *Diario Oficial El Peruano*. Si se trata de Resoluciones Ministeriales, para la normativa con rango de ley, tendría que seguir su proceso para envío al Congreso.

Prácticas de AIR ausentes

No se encontró evidencia de que, en el proceso de preparación de la normativa, VIVIENDA lleve a cabo un análisis de las medidas necesarias para asegurar el cumplimiento de la normativa, ni de las medidas para el monitoreo y evaluación de la regulación.

Asimismo, previo a la implementación del comité piloto para revisar el análisis de impacto de proyectos de normas introducidos en enero de 2017, no se encontró evidencia de que en el proceso de preparación de la normativa VIVIENDA realice un análisis de alternativas a la normativa

Evaluación general del proceso de emisión de normativa en el Perú

En términos generales, el proceso para emitir regulaciones en los cinco ministerios seleccionados es prácticamente el mismo. La excepción más grande se identificó en el Ministerio del Ambiente (MINAM), ya que su proceso de consulta es más minucioso y apegado a las buenas prácticas de AIR, mientras que en el resto de los ministerios depende del tipo de normativa y su pertinencia para que esos procesos se realicen.

Falta de un proceso estandarizado con bases legales del proceso de emisión de normativa

Los procesos antes descritos que se enfocan en el periodo 2014-16 son utilizados por los ministerios para emitir normativa; sin embargo, su uso es una práctica no estandarizada, ya que – aunque existen algunas instituciones e instrumentos legales – no se cuenta con un instrumento específico de política regulatoria que los sustente. En particular, del proceso identificado, solamente cuatro pasos tienen un sustento legal:

- Análisis de impacto
- Publicación anticipada del proyecto
- Entrega y aprobación por la CCV (cuando la regulación es multisectorial)
- Publicación de la normativa

En este proceso es notorio que no existe supervisión ni rendición de cuentas formalizadas sobre la manera en que se lleva a cabo la emisión de la regulación, al menos desde un punto de vista integral. A partir de enero de 2017 existe un programa piloto para realizar un análisis de impacto, pero éste no tiene aún un sustento legal ni es obligatorio realizarlo.

La falta de formalización pone en riesgo la práctica de cualquier proceso de promoción de calidad en la regulación, ya que es muy sencillo eliminar estas prácticas o ignorar los criterios establecidos, independientemente de su fortaleza técnica.

La falta de formalización también atenta contra la estandarización y transversalidad de la política regulatoria. Sin una obligación legal de implementar el AIR y ningún organismo supervisor que exija su cumplimiento, se limita el objetivo de promover la calidad en la regulación. De hecho, los incentivos de los funcionarios para cumplir con la disciplina del AIR no son los mismos bajo obligaciones legales específicas que sin ellas.

La falta de formalización aumenta el riesgo de captura regulatoria, ya que no existen mecanismos institucionalizados que confronten la validez, pertinencia y necesidad de la regulación. Al no rendir cuentas en un proceso controlado y transparente de evaluación *ex ante* de la normativa, hay mayor riesgo de que los actores tengan una influencia negativa sobre la regulación. La promoción de la normativa (a través de procesos de consulta pública), es un mecanismo de acción pública para rendir cuentas y mejorar la propuesta de normativa. Sin embargo, si este proceso no se lleva a cabo bajo criterios específicos, existe un mayor riesgo de influencia negativa[3].

Por otro lado, en el 2017 empezó a funcionar el proceso de elaboración y evaluación del ACR, cuyo objetivo es identificar, eliminar y/o simplificar los procedimientos administrativos que resulten innecesarios, ineficaces, injustificados, desproporcionados, redundantes o no se encuentren adecuados al marco normativo aplicable. El ACR también tiene como finalidad determinar y reducir las cargas administrativas de los procedimientos administrativos (véase el Capítulo 4 para una descripción más detallada del ACR).

En este proceso las entidades del Poder Ejecutivo que pretendan emitir o modificar normativas y que contengan procedimientos administrativos, deben preparar el ACR y remitirlo a la CCR que preside la PCM. El ACR debe contener los elementos suficientes que permitan a la CCR evaluar la legalidad, necesidad, efectividad y proporcionalidad del procedimiento administrativo (ver Recuadro 5.1 para mayor detalle). La CCR puede emitir un informe vinculatorio solicitando modificaciones, validando los procesos

administrativos, u ordenando la eliminación de los mismos en caso de que no sean validados.

La presentación y evaluación del ACR se presenta como una etapa previa a la publicación de la regulación. Claramente, dadas sus características, el ACR introduce un elemento de disciplina en la elaboración de la normativa en el Perú, el cual contribuye a la creación de un sistema AIR.

Recuadro 5.1. Criterios de evaluación del ACR

De acuerdo con el Manual para la aplicación del Análisis de Calidad Regulatoria, las entidades públicas del poder ejecutivo del Perú (EPPE) al realizar el ACR deben analizar los principios de legalidad, necesidad, efectividad y proporcionalidad del procedimientos administrativos (PA) con el fin de:

Legalidad

- Determinar la naturaleza del PA para categorizar si produce efectos jurídicos sobre intereses, obligaciones o derechos de los administrados.
- Identificar la competencia de la EPPE, para determinar si la competencia es exclusiva o compartida con otros niveles de gobierno.
- Identificar o establecer la base legal del PA y sus requisitos

Necesidad

- Identificar el problema que la regulación vinculada al PA pretende solucionar y el ámbito en que ocurre dicho problema, si es a nivel nacional, regional y/o local.
- Determinar el objetivo específico del PA y cómo contribuye a resolver el problema identificado. El objetivo específico debe ser alcanzable, relevante y medible en el tiempo.
- Identificar cuáles serían los posibles riesgos si se elimina el PA o no se aprueba la propuesta de nuevo procedimiento.
- Analizar si existe alguna alternativa que reemplace al PA.

Efectividad

- Analizar que cada uno de los requisitos exigidos contribuyan efectivamente a alcanzar el objeto del PA.
- Detectar los requisitos que son innecesarios o injustificados al objetivo del PA, para su posterior eliminación.

Proporcionalidad

- Analizar que cada uno de los requisitos exigidos contribuyan efectivamente a alcanzar el objeto del PA.
- Detectar los requisitos que son innecesarios o injustificados al objetivo del PA, para su posterior eliminación.

En adición, las EPPE deben estimar los costos monetarios y costos en tiempo de cada uno de los requisitos del PA, con lo cual el aplicativo que se emplea para entregar el ACR produce una estimación de la carga administrativa del PA.

Fuente: Resolución Ministerial Nº 196-2017-PCM a través de la cual se aprueba el Manual para la aplicación del Análisis de Calidad Regulatoria (RM. 196-2017-PCM).

Definición del problema y objetivos de la política pública

De acuerdo con la evidencia de los casos del periodo 2014-16 revisados, en el Perú sí existe un reconocimiento de que la emisión de una normativa responde a la intención del gobierno de querer solucionar un problema identificado previamente. Sin embargo, no es común establecer de manera explícita el objetivo de la política pública al abordar el problema identificado.

Será necesario determinar si con la introducción del ACR, la definición del problema y de los objetivos de la política pública en el proceso de emisión de normativa se realiza de manera más efectiva. Como se indica en el Recuadro 5.1, el análisis de los principios de necesidad, efectividad y proporcionalidad pueden contribuir a ello.

Alternativas a la regulación y evaluación de impacto

De acuerdo con la evidencia de los casos del periodo 2014-16 revisada, en el Perú, existen esfuerzos iniciales para llevar a cabo una evaluación de impacto de la normativa, pero aún falta mucho camino por recorrer para sistematizar esta práctica y elevar la calidad del ejercicio.

La obligación de realizar análisis de costo-beneficio en los proyectos de ley se estipula en el Reglamento del Congreso, éste indica que "las proposiciones de ley deben contener una exposición de motivos donde se expresen sus fundamentos, el efecto de la vigencia de la norma que se propone sobre la legislación nacional, incluido el análisis de costo-beneficio de la futura norma legal. Sin embargo, en la práctica solamente se incluye un análisis de los posibles costos directos o de las cargas presupuestales en que podría incurrir el Estado por llevar a cabo la propuesta. No se mencionan los costos de la industria ni para los consumidores.

Aparte de las obligaciones legales de formular un análisis de impacto adecuado, los ministerios enfrentan obstáculos para llevarlo a cabo. Uno de los problemas más importantes para realizar esos estudios es la disponibilidad de información o, en su caso, la carencia de una metodología para obtenerla o generarla.

La evaluación de impacto debería prepararse para todas las alternativas a la regulación identificadas. De esta forma se aseguraría que la elección normativa sea la más adecuada al otorgar el mayor beneficio neto para la sociedad. No se encontró evidencia de que en el Perú se haga una identificación de alternativas de manera sistemática.

Con la introducción del ACR a partir del 2017, se esperaría que con el análisis de los principios de necesidad, efectividad y proporcionalidad, las entidades del gobierno realicen una identificación de las alternativas a la normativa de manera más efectiva. Asimismo, dado que las entidades están obligadas a calcular los costos de los requisitos, esto puede contribuir a la preparación de un análisis completo de costo-beneficio.

No obstante las ventajas que proporciona el ACR en comparación con la situación prevaleciente previo a su introducción, el ACR no incluye el solicitar un análisis de costo-beneficio de la normativa que se pretende emitir o modificar. En un sistema AIR el análisis de costo-beneficio, incluso de forma cualitativa, pretende contrastar los beneficios de la normativa como un todo, frente a los costos que se generarían por su adopción.

Cumplimiento de la regulación

Cuando se emite una normativa es necesario que los servidores públicos identifiquen de manera previa los mecanismos que se establecerán, y los recursos necesarios, para asegurar que las disposiciones de la normativa se cumplirán. Éstos podrían incluir mecanismos de fiscalización, multas u otro tipo de incentivos. Si bien se encontró evidencia en los casos del periodo 2014-16 revisados de que algunos casos contemplan este tipo de mecanismos cuando se emite la normativa, no es una práctica sistematizada.

Monitoreo y evaluación

En los casos del periodo 2014-16 revisados, no se encontró evidencia de que en el Perú se establezcan de manera previa indicadores que midan el grado de cumplimiento de los objetivos de política pública que se pretenden alcanzar, ni mecanismos para evaluar de manera *ex post* si esos objetivos se cumplen.

Consulta pública

La consulta pública del proyecto regulatorio es un elemento muy importante que se utiliza constantemente para mejorar o acotar la definición del problema, obtener información pertinente, identificar grupos de interés y hacer más suave el proceso de adopción de la nueva normativa por los actores. Actualmente, en el Perú a la consulta pública se le denomina pre consulta, y sólo usa de forma intermitente.

En los casos del periodo 2014-16 revisados, destacan las actividades que realiza el MINAM después de socializar el proyecto, a saber, la creación de una matriz de comentarios, las reuniones con los autores de los comentarios y la reformulación del proyecto regulatorio. Estas actividades deberían implementarse de forma sistemática en todas las instituciones del gobierno central de Perú. Así como también la práctica que tiene VIVIENDA de consultar la propuesta normativa entre los distintos niveles de gobierno.

Con respecto al ACR que entró en funciones en 2017, su proceso de elaboración y evaluación no contempla provisiones para abordar las secciones de cumplimiento de la regulación, monitoreo y evaluación, y consulta pública, que deberían formar parte de un sistema AIR.

En el capítulo 7 se incluyen recomendaciones para adoptar cada una de las etapas esenciales del sistema de AIR en el proceso de emisión de normativa del Perú.

Notas

[1] El Decreto Legislativo 1310 introdujo el procedimiento de evaluación del ACR. Fue publicado el 30 de Diciembre de 2016, y sus disposiciones entraron en vigor al día siguiente.

[2] La descripción y análisis incluidos en este capítulo se refieren a las prácticas previas al inicio del programa piloto de AIR introducido en enero de 2017. De cualquier forma, las conclusiones de este capítulo son importantes para reformar dicho programa piloto.

[3] El Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería del Perú (OSINERGMIN) y el Organismo Supervisor de la Inversión en Infraestructura de Transporte de Uso Público del Perú (OSITRAN) han emprendido acciones para implementar el AIR. Tanto OSINERGMIIN como

OSITRAN han publicado manuales para la elaboración de AIR y ya los están empleando en la práctica.

Referencias

OECD (2018), *Política Regulatoria en el Perú: Uniendo el Marco para la Calidad Regulatoria*, Revisiones de la OCDE sobre reforma regulatoria, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/9789264279001-es. [2]

OECD (2012), *Recomendación del Consejo sobre Política y Gobernanza Regulatoria*, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/9789264209046-es. [1]

Capítulo 6. Evaluación de los elementos constitutivos de un sistema de AIR en Perú

En este capítulo se incluye una evaluación del grado de adopción del Perú de cada uno de los elementos constitutivos para la introducción, diseño del marco necesario y preparación para implementar el AIR. La evaluación utiliza como guía el reporte de la OCDE Building an Institutional Framework for Regulatory Impact Analysis (RIA), Guidance for Policy Makers.

Introducción

El reporte OECD (2008) *Building an Institutional Framework for Regulatory Impact Analysis (RIA), Guidance for Policy Makers* identifica los temas que debe abordar un analista a fin de crear el marco para guiar el AIR. Antes de aventurarse en el diseño e implementación de un proceso de AIR, el reporte indica que los órganos reguladores involucrados en los asuntos de gestión regulatoria y políticas públicas deben considerar si hay algunas condiciones básicas preexistentes y la medida en que las instituciones actuales pueden brindar un buen marco para la implementación del AIR. El marco que ofrece la OCDE en dicho reporte destaca las preguntas que deben considerarse y los beneficios de dicha herramienta para ayudar a los profesionales a comprender mejor los elementos que se necesitan para un sistema de AIR.

La Gráfica 6.1 muestra un resumen de los elementos constitutivos necesarios para implementar un sistema de AIR, y que los analistas encargados de la política regulatoria deben considerar y evaluar. En este capítulo se incluye el análisis que la OCDE llevó a cabo sobre el grado de adopción de dichos elementos por el Perú. En la siguiente sección, las citas explican la importancia de cada uno de los elementos constitutivos, y enseguida se incluye la evaluación de cada elemento para el Perú.

Evaluación

Introducción del AIR

Antes de diseñar e implementar el sistema de AIR en Perú, se debe considerar la existencia de una serie de elementos que contribuirán de forma eficaz a la adopción e implementación del AIR para incrementar la calidad en el diseño de la regulación. Estos elementos se describen a continuación:

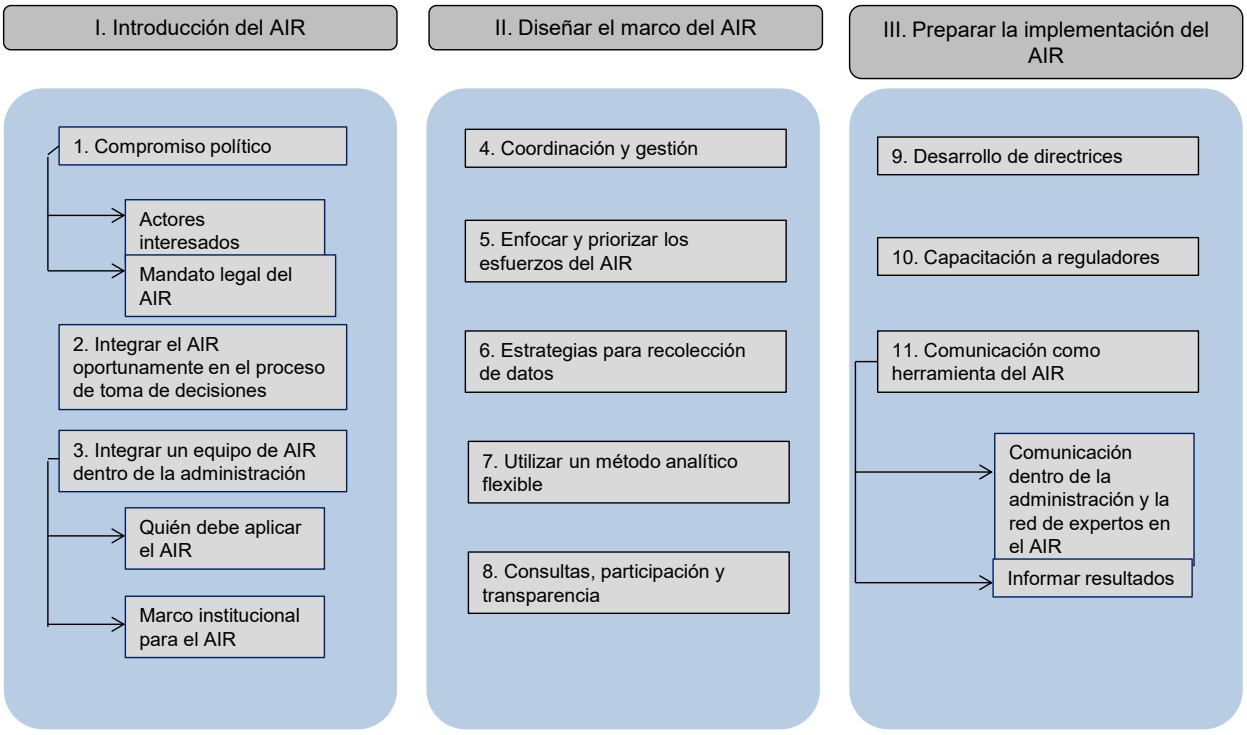
1. Compromiso político

> *Uno de los factores esenciales para la adopción del AIR es contar con el apoyo político del más alto nivel, pues esto permite que su implementación como nueva herramienta para la creación de regulación sea mayormente aceptada, inclusive por las instancias encargadas de emitir regulación, quienes deberán modificar sus metodologías existentes y realizar estos análisis de impacto en el desarrollo de nueva regulación.*

Durante los últimos años, el gobierno peruano implementó una serie de medidas para incrementar la calidad de la regulación a través de diversas instancias de alto nivel. Por un lado está la PCM, que tiene a su cargo la política de simplificación administrativa y promoción de la calidad regulatoria en la cual ocupa un lugar central el Análisis de Calidad Regulatoria; el MEF, que realiza un análisis económico de la normativa que busca garantizar la coherencia entre las políticas sectoriales y la política económica del gobierno; el MINJUSDH, que emitió un manual sobre técnica legislativa para la elaboración de proyectos normativos y, también, en determinados casos, hace un análisis sobre la concordancia de la regulación con el marco jurídico vigente; la CCV, en donde se revisan y discuten las propuestas normativas multisectoriales; y, el Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual (INDECOPI), que entre sus funciones revisa la existencia de presuntas barreras burocráticas. Aunado a esto, en cada ministerio e instancia de gobierno a menudo existen áreas jurídicas que frecuentemente realizan, un análisis legal de los proyectos normativos

que se elaboran en cada instancia reguladora e, inclusive, en algunos casos, cuentan con expertos en economía, quienes hacen análisis de impacto de las propuestas normativas.

Gráfica 6.1. Elementos constitutivos necesarios para la implementación de un sistema de AIR



Fuente: (OECD, 2008[1]), *Building an Institutional Framework for Regulatory Impact Analysis (RIA): Guidance for Policy Maker*, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264050013-en.

No obstante, en la administración pública no se cuenta con una instrucción transversal para la adopción de un sistema de evaluación *ex ante* como herramienta de análisis para evaluar el impacto y la calidad regulatoria, con excepción del ACR. El Decreto Legislativo Nº 1310, así como su Reglamento, junto con el Manual para la aplicación del Análisis de Calidad Regulatoria, si bien es un paso sin precedentes para una evaluación *ex ante* de la normativa, aún no se puede considerar como un sistema de AIR. Dichos instrumentos establecen un sistema de evaluación *ex ante* de proyectos normativos que se enfoca a realizar un análisis de los trámites incluidos en el proyecto en cuestión. Su objetivo es evaluar los procedimientos administrativos bajo los principios de legalidad, necesidad y proporcionalidad. En específico, en el proceso de necesidad se evalúa i) identificar el problema público que busca resolver la regulación; ii) el objetivo del procedimiento administrativo y si existe una relación causal con el problema público; iii) análisis de alternativas distintas al procedimiento y el riesgo en caso se produzca su evaluación. Un elemento que se podría agregar al ACR es la evaluación de los procedimientos administrativos basándose en una comparación de los costos y beneficios potenciales que se podrían generar. Por lo tanto, el ACR es un elemento fundamental para la evaluación *ex ante* de normas en el Perú, pero aún requiere de más desarrollo para que se pueda considerar como un sistema de AIR. No obstante, la implementación del Análisis de Calidad Regulatoria es evidencia de que en Perú existe un compromiso

político para una evaluación *ex ante* de la normativa, y éste puede aprovecharse para introducir el sistema de AIR, aplicando las recomendaciones de los capítulos siguientes.

Además del proceso de Análisis de Calidad Regulatoria que está a cargo de la PCM, a partir de enero de 2017 se creó un comité piloto integrado por la PCM, el MEF y el MINJUSDH para introducir como programa piloto el AIR para todo anteproyecto de norma.

Finalmente, con la publicación del *Decreto Legislativo N° 1448 que modifica el Artículo 2 del Decreto Legislativo Nº 1310, Decreto Legislativo que aprueba medidas adicionales de simplificación administrativa, y perfecciona el marco institucional y los instrumentos que rigen el proceso de mejora de calidad regulatoria*, se establecen los pilares para la implementación de una política regulatoria transversal y de gobierno integral. En el Decreto Legislativo se define al AIR como un instrumento de la mejora en la calidad de la regulación y se instruye a la PCM, MEF y MINJUSDH en emitir un decreto para implementar la herramienta. Esto es evidencia adicional de que existe un compromiso político en el Perú para la adopción formal y sistemática de un sistema de AIR.

a. Actores interesados

Además del apoyo político, es necesario contar con el involucramiento de grupos, tanto dentro como fuera de la administración pública, que reconozcan y evalúen las condiciones positivas y negativas en la adopción del AIR y que, también, contribuyan a la difusión del uso de esta herramienta en el proceso de toma de decisiones. Estos grupos pueden estar conformados por instituciones públicas o privadas, en donde participen las oficinas de consejería de la presidencia o del primer ministro, los distintos ministerios, parlamentos, asociaciones de empresarios, consumidores y académicos.

De conformidad con el Artículo 14 del *Reglamento que establece Disposiciones relativas a la Publicidad, Publicación de Proyectos Normativos y Difusión de Normas Legales de Carácter General*, se prevé la obligación para las entidades públicas de publicar en el *Diario Oficial El Peruano* los proyectos de normas de carácter general que sean de su competencia en un plazo no menor de 30 días antes de la fecha prevista para su entrada en vigor, así como el plazo para la recepción de los comentarios. De lo anterior se desprende que el Perú tiene un mecanismo formal para permitir la participación de los grupos de interés en los proyectos normativos. No obstante, esto se hace una vez que ya está diseñado el proyecto y no de manera previa. Sin embargo, en algunos ministerios, como el MINAM y PRODUCE, existen mecanismos de participación previa a la elaboración de un proyecto normativo, como mesas consultivas o talleres. Mientras que, en otros, esta consulta se hace dependiendo de la normativa y el sector afectado.

Por otra parte, una vez que el proyecto normativo se publica en forma anticipada y se reciben comentarios, no existe la obligación formal de atender los comentarios, aunque en la práctica pueda llevarse a cabo.

b. Mandato legal del AIR

Es necesario que el gobierno exprese su compromiso con el uso del AIR a través de un instrumento normativo de alto nivel, en donde se establezcan claramente los estándares y principios de calidad de la política regulatoria. Para ello, en los países de la OCDE se han utilizado instrumentos normativos diversos, como leyes, decretos, órdenes presidenciales, directrices o resoluciones de primeros ministros o resoluciones gubernamentales, entre otros. Inclusive, otra manera

para manifestar el compromiso político para el uso de esta herramienta puede hacerse a través de la firma directa del ministro o viceministro en el propio instrumento de evaluación de impacto regulatorio.

En la actualidad Perú tiene diversos instrumentos normativos que influyen en la calidad de la emisión de regulación. En primer lugar, está la Ley de Procedimiento Administrativo General, en donde se establece que la regulación debe cumplir con los principios de racionalidad y proporcionalidad. Asimismo, existe la *Guía de Técnica Legislativa para Elaboración de Proyectos Normativos de las Entidades del Poder Ejecutivo*, que toma como referencia la *Ley N° 26889, Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa que regula los lineamientos para la elaboración, la denominación y publicación de leyes* y su Reglamento, aprobado por Decreto Supremo Nº 008-2006-JUS. Sin embargo, estos documentos están orientados a la redacción y estructura que debe seguirse para la elaboración de proyectos normativos, mas no a la calidad de la regulación y si ésta es realmente necesaria y genera mayores beneficios que costos a la sociedad. Asimismo, como parte de sus procesos de emisión de regulación y de acuerdo con sus normativas internas, el área jurídica de cada ministerio analiza y evalúa la concordancia legal de los instrumentos normativos que pretende emitir, con la finalidad de evitar contraposiciones y duplicidades con la normativa existente. De igual manera, como parte de las funciones del MEF, está realizar el análisis económico de la regulación; mientras que el MINJUSDH revisa que el proyecto normativo no sea contrario a la Constitución ni a las leyes federales, pero esto solo para las propuestas que hayan sido presentadas al Consejo de Ministros y a la CCV. Por otra parte, el 30 de diciembre de 2016 se emitió el *Decreto Legislativo Nº 1310, que aprueba medidas adicionales de simplificación administrativa*, en cuyo Artículo 2 establece que las entidades del Poder Ejecutivo deben realizar un Análisis de Calidad Regulatoria, pero esto se limita exclusivamente a normas que establezcan procedimientos administrativos.

Finalmente, el Decreto Legislativo N° 1448 publicado el 16 de septiembre de 2018 define la política de mejora de la calidad de la regulación en el Perú, establece al AIR como herramienta de la mejora de la calidad de la regulación, e instruye a la PCM, MEF y MINJUSDH a emitir un decreto de implementación del AIR.

2. Integración oportuna del AIR en el proceso de toma de decisiones

El análisis de impacto regulatorio es una herramienta de política pública que ayuda a la toma de decisiones, por lo que es necesario que se integre como herramienta al proceso efectivo de formulación de políticas públicas. El AIR evalúa las alternativas regulatorias y es por ello que resulta crucial integrarla en una etapa temprana del proceso de formulación de políticas para proporcionar una fase inicial de intercambio y comunicación de los posibles efectos de la legislación una vez aprobada.

Hasta el momento Perú no ha adoptado de manera formal y sistemática todas las etapas que son parte esencial de un sistema de AIR como herramienta dentro del proceso de formulación de políticas públicas, con excepción de las contribuciones que el ACR hace a la definición del problema y del objetivo de política pública, identificación de alternativas y de algunos costos (véase capítulo 5). Es necesario que el análisis de impacto se integre desde una etapa temprana del proceso de formulación de políticas públicas, para que contribuya eficientemente a la toma de decisiones y al logro de sus objetivos; de lo

contrario, el AIR se puede convertir en una herramienta para justificar decisiones políticas o, inclusive, en una barrera para la emisión de regulación.

3. Integración de un equipo de AIR dentro de la administración

El éxito de la implementación del AIR depende también del equipo que se constituya y refuerce dentro de la administración, el cual deberá estar familiarizado con las condiciones institucionales vigentes. La consolidación de este equipo tendrá como objetivo la implementación de esta herramienta dentro de proceso de elaboración de la política pública.

En la Administración Pública existen diversos grupos cuyas facultades inciden en el análisis de la normativa: por una parte, está el MEF, que se encarga de realizar un análisis económico y un análisis de costo-beneficio; por otra, el MINJUSDH, que realiza un análisis de la constitucionalidad y legalidad, así como de la calidad legal; y la PCM, que evalúa si la propuesta es compatible con la organización y funcionamiento del gobierno, si constituye una alternativa de política pública frente a un problema público y si requiere de un Análisis de Calidad Regulatoria. Estas instancias actúan de manera independiente y, en la mayoría de los casos, a solicitud de la instancia responsable de la propuesta normativa; y también actúan de manera colegiada a través de la CCV, pero únicamente sobre las propuestas multisectoriales o las que requieran del voto aprobatorio del Consejo de Ministros. Además, está la Comisión Multisectorial de Calidad Regulatoria (CCR), subordinada a la PCM, que evalúa el ACR de proyectos de normativas. Por último, en el programa piloto de AIR participan la PCM, el MEF y el MINJUSDH. No obstante, no se cuenta con un equipo permanente exclusivo que se encargue de revisar de manera formal la calidad de las propuestas normativas con un enfoque de AIR[1]. Por el contrario, existe una variedad de acciones e iniciativas que aún falta por articular bajo una política regulatoria de gobierno integral, aunque el procedimiento de preparación y evaluación del ACR representa un paso en esta dirección.

Es por ello que se debe crear un organismo supervisor con el mandato explícito de supervisar el proceso de desarrollo de nuevas regulaciones, asegurando la calidad de los AIR y de las propuestas normativas o, en su caso, asignar esa responsabilidad a una instancia dentro del gobierno central otorgándole amplias facultades para dirigir el trabajo de implementación del AIR en Perú.

c. Quién debe aplicar el AIR

Toda vez que son diversas las instancias gubernamentales que tienen facultades para la elaboración de normativa, es en ellas donde el AIR debe ser implementada, y dado que esta herramienta requiere de distintas capacidades, es necesario conformar grupos técnicos multidisciplinarios que coadyuven a la elaboración del AIR con una perspectiva integral, debiendo tener experiencia en áreas como política, leyes, economía o comunicación.

A pesar de que cada instancia reguladora de la Administración Pública tiene diversos grupos internos que pueden realizar análisis jurídicos, económicos o de impacto, entre otros, éstos todavía no se llevan a cabo de forma articulada y, en muchas ocasiones, solo atienden a los recursos humanos disponibles.

d. Marco institucional del AIR

No existe un modelo institucional único para el uso sistemático del AIR, pues entre los países de la OCDE existe una gran diversidad de instituciones que comparten diferentes responsabilidades y trabajan bajo diferentes metodologías.

No obstante, en términos generales, se puede considerar como un departamento especializado o un grupo de expertos en cada ministerio e institución regulatoria quienes llevan a cabo el trabajo asociado al AIR. Para asegurar la cooperación entre estos organismos y dar coherencia a los sistemas regulatorios destacan dos marcos funcionales:

• Los marcos institucionales centralizados cuentan con un ente supervisor para la reforma regulatoria, localizado en el centro del gobierno. En este caso su autoridad está respaldada por el más alto nivel político (presidente, gobernador, primer ministro, etc.) o por alguna institución con poder de decisión sobre el presupuesto (Ministerio de Economía y Finanzas).

• Los marcos institucionales descentralizados no cuentan con un ente supervisor específico, y la coordinación entre reguladores resulta esencial para lograr los objetivos de la política pública. Las responsabilidades están compartidas, normalmente, entre diferentes instituciones reguladoras y ministerios, haciendo uso de mecanismos amplios de consulta para conseguir acuerdos y consensos.

Con base en la experiencia de la OCDE, la elección de uno u otro esquema a menudo depende del apoyo político existente, el marco institucional original, la cultura política y de administración pública, los recursos disponibles y, más concretamente, de la existencia de programas generales enfocados a la gobernanza y reforma regulatoria.

Como se ha señalado, Perú tiene diversas instancias encargadas parcialmente de la calidad de la regulación con un enfoque de AIR, pero aún no tiene un organismo supervisor que vigile el proceso de desarrollo de la nueva normativa, asegurando la calidad de los AIR y de los proyectos normativos.

Diseño del marco del AIR

Una vez establecidas las condiciones previas, el siguiente paso involucra el diseño del proceso de AIR. Esta fase consiste en examinar cada componente del sistema propuesto para la realización del AIR y determinar su factibilidad. Esto incluye mecanismos de coordinación, orientación de los esfuerzos del AIR, mejorar la recolección de datos y utilizar una metodología flexible para el AIR. Los componentes se describen a continuación:

4. Coordinación y administración

El sistema de AIR debe estar adecuadamente coordinado y gestionado a lo largo de los ministerios centrales de gobierno y otras instituciones generadoras de regulación. La identificación de responsabilidades entre reguladores mejora la apropiación y la integración en lo que respecta a agentes decisores que pueden generar resistencia o mecanismos de coordinación mal articulados.

En el proceso ideal, inicialmente un documento preliminar de AIR creado por la institución que dio inicio a la propuesta, acompaña a la política pública o regulación propuesta y una red extendida de generadores de política pública distribuidos a través de la administración pública, especializados en sus ámbitos de trabajo y que trabajan en el AIR, contribuyen substancialmente en el análisis de posibles impactos.

Con el fin de consolidar la coordinación entre todas las partes, algunos países también han establecido un organismo central con un rol de líder, en un alto nivel político, responsable de supervisar el proceso del AIR y asegurar la coherencia.

Por otro lado, una metodología sólida y estándares de calidad para el AIR pueden conseguirse mediante el uso de lineamientos, asegurando así que el proceso siga ciertos pasos sistemáticos y que el documento final del AIR tenga el nivel de calidad deseado. En cualquier caso, la capacitación dentro de la administración pública es indispensable para hacer el mejor uso posible de esta herramienta de política pública.

Según la experiencia de la OCDE, destacan tres servicios prestados por los entes de monitoreo y revisión para supervisar la calidad del AIR:

1) consultoría y asistencia técnica para la elaboración del AIR

2) revisión individual de AIR elaboradas

3) monitoreo del cumplimiento general del AIR por los legisladores

Estos entes deben contar con el nivel de autoridad apropiado para garantizar su efectividad, si bien es necesaria una labor adecuada de concienciación de todas las partes, siempre que los niveles de autoridad conferidos puedan intervenir en los flujos habituales de política pública (ej.: derecho a veto), priorizando la búsqueda de soluciones creativas frente a la intervención sistemática en los procesos abusando de los poderes conferidos.

Existen diversas instancias encargadas, en mayor o menor medida, de la calidad regulatoria en Perú con un enfoque de AIR. En el caso de regulaciones multisectoriales, intervienen tres instancias que han mostrado gran coordinación: PCM, MEF y MINJUSDH. Sin embargo, para regulaciones emitidas por un solo ministerio esta coordinación es difusa, con excepción de cuando participan en la Comisión Multisectorial de Calidad Regulatoria. En la actualidad, no existe un órgano rector de la política regulatoria, sino que se cuenta con un grupo de instancias que tienen ciertas competencias asignadas que infieren en el proceso de creación de normativa.

5. Focalización y priorización de los esfuerzos del AIR

Los responsables de formular políticas deben dirigir el AIR hacia propuestas regulatorias que tengan mayor impacto en la sociedad, garantizando que todas las propuestas sean sometidas a escrutinio. Inicialmente, considerando recursos limitados y para familiarizar a los funcionarios y grupos de interés con el nuevo proceso, los esfuerzos deben concentrarse en las áreas regulatorias más retadoras.

Dado que el AIR es una actividad que requiere un importante grado de especialización y responsabilidad, resulta esencial definir de forma precisa la regulación a la que se aplicará. Idealmente, debiera aplicarse a las regulaciones de alto impacto, donde sus beneficios puedan ser mayores.

No existe en el Perú la práctica de llevar a cabo un análisis de impacto más exhaustivo para propuestas normativas de gran calado, tampoco se determinaron criterios para identificar a qué proyectos normativos se debe aplicar este tipo de evaluaciones.

6. Estrategias de recolección de datos

La calidad de la información representa un elemento esencial para la realización de un análisis adecuado. Sin embargo, esto resulta una de las partes más complejas del AIR, dada la gran cantidad de tiempo y recursos que se requieren para su elaboración, por lo que se requiere un enfoque sistemático y funcional. La utilidad del AIR depende de la calidad de la información utilizada para evaluar el impacto de la regulación. Es por esto que los gobiernos deben crear un marco funcional para facilitar un análisis cuantitativo por medio de estrategias y lineamientos claros y precisos. Esto implica también que los reguladores deben adquirir ciertas habilidades, pensar en términos cuantitativos y familiarizarse con la recopilación de la información necesaria en cada caso particular.

Una gran cantidad de información se recopila en el proceso de consulta, aunque también existen otras muchas fuentes y métodos de obtención de información (expertos internos en economía, leyes y análisis; investigación y estudios en comisión; capacitación especializada en AIR; red de expertos en AIR; información internacional y mejores prácticas; etcétera).

De acuerdo con la información recabada en los distintos ministerios, existen diversas estrategias para la recolección de datos que coadyuvan al análisis de la propuesta normativa. Por un lado, en algunos ministerios se realizan consultas preliminares con grupos de interés, tanto internos como externos de la administración pública; en otros casos se utiliza la información estadística existente dentro del propio ministerio o, inclusive, se consulta información estadística nacional e internacional o también se realizan investigaciones de escritorio (fuentes bibliográficas, internet, etc.); sin embargo, no existe un método homogéneo ni definido para recolección sistemática de datos.

7. Uso de método analítico flexible

Determinar qué método aplicar es un elemento central del diseño y desarrollo del AIR. Existen varios métodos utilizados como: análisis costo/beneficio, análisis de costo/eficiencia o costo/resultados, análisis fiscal o de presupuesto, análisis de impacto socio-económico, análisis de riesgos, análisis de consecuencias, análisis de cumplimiento de costo y pruebas de impacto en negocios.

Inicialmente es habitual comenzar por la medición de los costos y pasar después a cuantificar los beneficios. No obstante, esto último no resulta una tarea sencilla dado que los beneficios son a menudo difícilmente cuantificables.

Los esfuerzos deben ajustarse a las capacidades de cada país o región considerando los recursos disponibles para la obtención y análisis de la información requerida. No se trata tanto de hacer complejos análisis técnicos como de hacer las preguntas adecuadas a las personas adecuadas.

La mayoría de países cuentan ya con algunos instrumentos que se pueden emplear como pilares para el desarrollo de un sistema de AIR, entre los que destacan las justificaciones legales (argumentaciones que acompañan a las leyes) o las valoraciones de impacto típicamente presupuestal o medioambiental.

A las normativas multisectoriales que deben ser analizadas por la CCV se les aplica el mismo proceso analítico: económico por parte del MEF, de técnica legislativa por el MINJUSDH, y de simplificación administrativa y de calidad regulatoria por parte de la PCM. En el caso de las normativas emitidas por una instancia, cada instancia realiza distintas evaluaciones, las cuales dependen de los recursos humanos y económicos que

tienen, así como la pertinencia de la regulación, más el Análisis de Calidad Regulatoria de la PCM. No obstante, es coincidente el análisis jurídico, donde se analiza la concordancia con el marco normativo vigente. Además, en algunos ministerios se realiza un análisis de costo-beneficio, aunque en algunos casos son más cualitativos que cuantitativos o, en el caso del MTC, también se realizan análisis diferenciales. Asimismo, se realizan análisis de proporcionalidad, aunque se llevan a cabo de manera intuitiva, ya que no existe una metodología estandarizada.

8. Consulta, participación y transparencia

El AIR solo puede ser legítimo y eficiente si se integra dentro de los procedimientos de consulta pública. La integración sistemática de la opinión de los grupos de interés eleva indudablemente la calidad de esta herramienta. Por tanto, la consulta a estos grupos puede proporcionar información muy importante de la viabilidad de las propuestas. Del mismo modo, también se incrementa la probabilidad de cumplimiento dado que la apropiación de la regulación propuesta es compartida con estos interesados.

Abriendo el proceso e involucrando a todos los grupos de interés es posible aumentar la cantidad de información disponible para la toma de decisiones, así como disminuir el riesgo de captura.

Asimismo, el sistema de AIR solo puede agregar valor si incrementa la transparencia y la participación en el procedimiento regulatorio y la única forma de lograr esto es involucrando al público. A este respecto, los grupos de interés debieran incorporarse desde las etapas iniciales del proceso, participando en la evaluación de la necesidad de la regulación y en el diseño del propio documento del AIR.

Existe un procedimiento para la participación de los grupos de interés a través de la publicación anticipada de los proyectos normativos, conforme al Artículo 14 del *Reglamento que establece Disposiciones relativas a la Publicidad, Publicación de Proyectos Normativos y Difusión de Normas Legales de Carácter General*, en donde se da la oportunidad de enviar comentarios respecto a dicho proyecto. Sin embargo, no existe un procedimiento homologado ni formal para darle atención a los comentarios recibidos.

Por otra parte, cada ministerio realiza diferentes modalidades de consulta en diversos momentos del desarrollo de la normativa, así como atendiendo a distintas condiciones. Por ejemplo, el MTC realiza consultas específicas, en materia de telecomunicaciones, a ciertos grupos de la industria, mientras que en materia de transporte las lleva a cabo dependiendo de los intereses de la norma. Por su parte, el MINAM tiene un reglamento específico sobre transparencia y participación ciudadana en materia ambiental, y realizan consultas tanto a grupos técnicos como al público en general. El PRODUCE, por su parte, también hace consultas preliminares mediante la impartición de talleres. Y por su parte, el MEF, efectúa consultas a través de convocatorias por correo electrónico u oficio con el ministerio vinculado a la actividad a regular y, en menor medida, con los gremios. La mayoría de las veces, también se publica el proyecto normativo en el portal electrónico de cada ministerio.

En términos generales, a pesar de que se realiza una consulta pública con la publicación anticipada de la propuesta normativa, ésta se realiza una vez que ya se definió la propuesta. Por otra parte, las consultas que se hacen de manera preliminar no son formales, en la mayoría de los casos.

Preparación para implementar el AIR

La fase de implementación de esta nueva herramienta de política requiere, además de capacitación, familiarizarse con ella, particularmente por quienes desarrollan las propuestas normativas, ya que esta nueva metodología implica un cambio cultural dentro de la administración pública. Por lo tanto, es importante considerar los siguientes factores:

9. Desarrollo de directrices

Con el objetivo de facilitar la capacidad de los procesos de desarrollo del AIR, las autoridades de diversos países han elaborado lineamientos claros, concisos y accesibles, donde las metodologías teóricas y prácticas son exploradas y en los cuales el uso del AIR se explica claramente. Estos documentos toman en cuenta múltiples aspectos y habitualmente son considerados documentos "vivos" dado que siguen incorporando conocimientos, experiencias, metodologías y técnicas con el paso del tiempo.

Es imprescindible contar con una serie de lineamientos básicos obligatorios al más alto nivel (leyes y regulación) y es recomendable detallarlos en manuales de operación y/o contar con un ente consultor que pueda asesorar en la aplicación e interpretación de éstos.

En muchos países de la OCDE, los organismos centrales de control para las reformas regulatorias son habitualmente responsables de la elaboración y distribución de estos lineamientos. Si estos organismos no son los que imparten la capacitación en AIR a los entes reguladores, se necesitan fuertes mecanismos de coordinación para llevar a cabo la formación.

Los instrumentos legales disponibles en el Perú descritos en el capítulo 4 no incluyen un manual ni directrices específicas para llevar a cabo un AIR. El único instrumento con orientación de una guía específica para una evaluación *ex ante* de la normativa es el Manual para la aplicación del Análisis de Calidad Regulatoria, pero éste se enfoca exclusivamente en normativa que incluye procedimientos administrativos.

10. Capacitación a órganos reguladores

La capacitación y formación de habilidades son de los factores más importantes para el éxito de la implementación del AIR y su sistematización. En primer lugar, deben establecerse programas de formación y actividades de enseñanza orientados a familiarizar a los servidores públicos con sus obligaciones en lo que respecta al AIR y al uso de sus lineamientos. Más adelante, se debe impartir capacitación diseñada para que los órganos reguladores adquieran las habilidades necesarias a fin de implementar el AIR con un alto nivel de calidad, así como para proporcionar información sobre dónde pueden asesorarse en casos complejos. En esta etapa, es necesario desarrollar a fondo la aplicación de metodologías para medición del impacto y contar con ayuda experimentada en la materia.

Sin embargo, esta formación no debe estar exclusivamente orientada a los órganos reguladores, sino que también deben incluirse a la sociedad civil y asociaciones empresariales para participar y aportar mayor valor a la consulta pública o para impulsar otras políticas públicas de su interés con el sustento adecuado.

Una vez introducida el AIR, es habitual que surjan más problemas prácticos que técnicos en su implementación, habitualmente ligados a la mala interpretación o al desconocimiento de sus implicaciones. Es por esto que la capacitación y formación de habilidades en el AIR resultan de vital importancia para su éxito.

El uso del AIR, como ya se mencionó, implica un cambio de cultura en el quehacer público, por lo que es importante establecer programas de capacitación para dar a conocer a todos los niveles de la administración pública, en primer lugar, la existencia de esta herramienta, su utilidad y los beneficios que se generan con su utilización, así como los alcances que tiene para el desarrollo de alternativas de política pública.

El conocimiento de esta herramienta ya se ha comenzado a difundir en el gobierno peruano, inclusive ya se han impartido talleres con el MEF y otros ministerios y entidades públicas, incluidos la PCM, MINJUSDH, MTC, PRODUCE, MINAM, VIVIENDA, así como con dos órganos reguladores (OSINERGMIN y OSITRAN). No obstante, es importante establecer programas de capacitación continua, en donde se contemple, inclusive, la elaboración de un AIR y su análisis.

11. El AIR como herramienta de comunicación

Para dar a conocer el uso del AIR como herramienta, se deben considerar dos aspectos; primero, la comunicación dentro de la administración pública para asegurar la coherencia y coordinación; segundo, la comunicación de los resultados obtenidos con su uso a las partes involucradas e interesadas, que pueden estar fuera de la administración.

A pesar de que ya se han realizado algunas actividades para comenzar a difundir el uso del AIR como la próxima herramienta dentro de la administración pública para la elaboración de la normatividad, a saber, Talleres de capacitación, aún no se cuenta con esquemas ni programas de difusión para darla a conocer a todas las instancias y en todos los niveles, así como a los grupos de interés. Esto es particularmente importante para que el AIR sea una herramienta eficiente y de uso generalizado por todas las instancias reguladoras, así como para que también los grupos de interés e, inclusive, el público en general, se convenzan de su utilidad como garante de la calidad regulatoria.

e. Comunicación dentro de la administración y la red de expertos en el AIR

El AIR es una herramienta de política pública que debe ser utilizada por funcionarios que trabajan en diferentes agencias gubernamentales. Por lo que, para garantizar la coordinación y coherencia entre estos, se deben crear canales de comunicación efectivos. Esta comunicación debe establecerse por medio de una red técnica de profesionales para traer beneficios en el intercambio de información y de experiencias. Además, es crucial que las actividades de todos los órganos reguladores que implementen el AIR se coordinen de manera adecuada y sistemática, con el objetivo de complementar y ampliar la comunicación ente ellos.

De acuerdo con varios de los procedimientos actuales para la elaboración de la normativa, existen ciertos procesos de coordinación entre algunas instancias del gobierno, por ejemplo, en la elaboración de normativa multisectorial, donde participan coordinadamente la PCM, el MEF y el MINJUSDH. No obstante, para la regulación emitida por un solo ministerio, la coordinación entre diversas instancias no es tan formal y se limita al traspaso de la propuesta normativa entre un área y otra para realizar los análisis propios de cada área que le corresponda.

f. Informar resultados

Uno de los mayores impactos del AIR es su capacidad para mostrar diferentes modos posibles de proceder cuando se impulsa una propuesta regulatoria. Las actividades del AIR deben evaluarse y sus resultados comunicarse, con el fin de extraer las lecciones aprendidas del proceso completo. Esto debe hacerse no sólo mediante la publicación del AIR conjuntamente con los textos regulatorios, sino también mediante la recopilación de aquellos casos en los que esta herramienta impidió la publicación de una regulación inadecuada.

La comunicación es un aspecto fundamental del AIR y debe estar alineada con los objetivos de la política regulatoria en cuestión. A este respecto debe existir claridad por parte de las instituciones a cargo del AIR sobre quiénes son los afectados por la regulación analizada, de manera que la comunicación pueda direccionarse adecuadamente a todos los agentes en forma clara y comprensible.

Por último, es recomendable proporcionar bibliografía en los anexos del AIR a fin de que los interesados obtengan información adicional para implementarla.

En el proceso actual de creación de normativa, algunos ministerios realizan procesos para mostrar a los interesados (internos y externos) los resultados del proceso regulatorio, por ejemplo, el MINAM y PRODUCE hacen consultas previas cuando se presenta un problema y deciden intervenir en su calidad de ente regulador para solucionarlo; con ello determinan si se requiere o no una propuesta normativa. Posteriormente, y una vez decidido el desarrollo de la propuesta normativa, se elabora y se hace la publicación anticipada, donde se reciben comentarios de particulares y, posteriormente, se publica la propuesta normativa. Sin embargo, no se cuenta con mecanismos de transparencia para dar a conocer las participaciones de todos los grupos de interés, así como si tuvieron un impacto o no sobre la propuesta normativa.

En el capítulo 7 se incluyen las recomendaciones específicas al Perú para abordar cada uno de estos elementos constitutivos.

Nota

[1] La PCM, el MIINJUS y el MEF tienen funcionarios que se dedican realizar el AIR de los proyectos normativos, además de realizar otras funciones.

Referencia

OECD (2008), *Building an Institutional Framework for Regulatory Impact Analysis (RIA): Guidance for Policy Makers*, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264050013-en. [1]

Capítulo 7. Recomendaciones para adoptar los elementos constitutivos de un sistema de AIR en Perú

Las recomendaciones incluidas en este capítulo se apegan al marco establecido en el reporte OECD (2008) Building an Institutional Framework for Regulatory Impact Analysis (RIA), Guidance for Policy Makers. Las recomendaciones son fruto de la evaluación del grado de desarrollo del Perú en la adopción de los elementos constitutivos del sistema de AIR explicada en al capítulo 6. Asimismo, las recomendaciones son compatibles con las incluidas en el reporte OECD (2018), Política Regulatoria en el Perú: Uniendo el Marco para la Calidad Regulatoria, Revisiones de la OCDE sobre reforma regulatoria. En el Anexo A de este capítulo se incluye una propuesta de prelación en la implementación de las recomendaciones contenidas en este capítulo.

Recomendaciones para la introducción del AIR

Compromiso político con el AIR, que incluye lograr el apoyo de los actores interesados y establecer un mandato legal para el AIR

1. El Perú debería emitir un instrumento legal vinculatorio en donde se establezca la obligación para que los ministerios y dependencias del gobierno que emiten normativa hagan una evaluación *ex ante* del proyecto normativo que incluya como mínimo los siguientes elementos:

- Definición del problema de política pública por resolver.
- Objetivo por lograr mediante la intervención gubernamental.
- Identificación de alternativas a la normativa para solucionar el problema de política pública.
- Evaluación de impacto de cada una de las alternativas, y demostración de que la opción normativa es la que aporta mayor beneficio neto.
- En la evaluación de impacto de la alternativa que corresponda a la normativa, deberá incluirse una evaluación de los trámites nuevos generados, incluida la medición de las cargas administrativas potenciales. En este sentido, el sistema de AIR deberá unificar el proceso actual de Análisis de Calidad Regulatoria, a fin de que exista un solo sistema de evaluación *ex ante* de la normatividad.
- Medidas de consulta preliminar llevadas a cabo.
- Definición de estrategias para promover el cumplimiento de la normativa, incluida la identificación de recursos para las fiscalizaciones.
- Definición de estrategias para monitorear y evaluar el desempeño de la normativa, incluida la definición de indicadores de medición del grado de cumplimiento de los objetivos de política pública.
- Véase el capítulo siguiente en donde se proponen procesos modelo para la emisión de normativa que abordan cada una de estas etapas.
- Idealmente, los criterios y guías aquí propuestos deberían introducirse a nivel de legislación, y se espera que estos se precisen en su Reglamento y/o manuales correspondientes.

La emisión del Decreto Legislativo 1448 (véase Capítulo 4) en el cual se define la política de mejora de la calidad de la regulación, y se define al AIR como una herramienta de dicha política, es un desarrollo alentador en esta dirección. En la publicación del decreto de implementación por parte de la PCM, el MEF y el MINJUSDH, se debería considerar atender las recomendaciones hechas en este apartado.

2. Para contar con el compromiso político del más alto nivel, el instrumento legal debería tener el apoyo del presidente de la República, a fin de que los ministerios de ejecución y las instancias públicas que dependen de ellos suscriban el cumplimiento del AIR.

3. Definir y ejecutar un programa de acciones para lograr el apoyo de los actores interesados que incluya a los ministerios y entidades públicas, universidades, órganos empresariales y ciudadanos, congreso, entre otros. El programa debería incluir acciones de comunicación y capacitación para informar sobre los beneficios y desafíos del sistema de AIR a estos actores. Este programa también promovería que dichos actores participen en el proceso de consulta de las normas que se recomiendan más adelante.

Integración oportuna del AIR en el proceso de toma de decisiones

4. Incluir en un Manual del AIR (véase más adelante recomendación específica) por publicar, diagramas y procesos que expliquen a detalle que el AIR se debe iniciar en las primeras etapas del diseño de la política pública. Véase el capítulo siguiente en donde se proponen procesos modelo para la emisión de normativa que abordan cada etapa del proceso de AIR.

Integración de un equipo de AIR dentro de la administración, incluyendo el establecimiento de un marco institucional

5. El reporte OECD (2018[1]), *Política Regulatoria en el Perú: Uniendo el Marco para la Calidad Regulatoria*, Revisiones de la OCDE sobre reforma regulatoria, recomienda que:

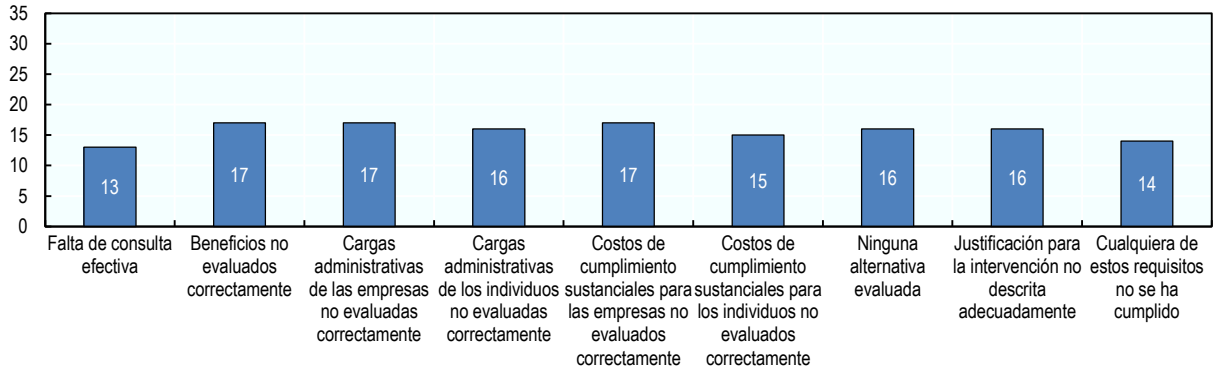
Como primer paso, Perú podría pensar en crear un consejo coordinador de política regulatoria, en el cual la Presidencia del Consejo de Ministros, el Ministerio de Economía y Finanzas y el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos funjan como consejeros permanentes, con suficiente competencia para ejercer una función de supervisión eficaz. Las responsabilidades y papeles de cada uno de los consejeros tendrían que definirse con claridad para el funcionamiento de ese consejo.

El Comité ya está funcionando, pero sin un mandato legal. Se recomienda emitir un instrumento jurídico para darle formalidad legal, el cual deberá incluir los criterios bajo los cuales se evaluará la normativa.

6. El reporte (OECD, 2018[1]), *Política Regulatoria en el Perú: Uniendo el Marco para la Calidad Regulatoria*, Revisiones de la OCDE sobre reforma regulatoria, recomienda que:

Perú debe aspirar a establecer un órgano de supervisión que concentre la mayoría de las actividades y herramientas de política regulatoria, si no es que todas, que actualmente están repartidas entre diversos ministerios, organismos y oficinas. Este órgano de fiscalización debe tener personalidad jurídica y los recursos necesarios para ejecutar las actividades de manera activa, supervisar al mismo tiempo toda la política regulatoria, incluso competencia para devolver los anteproyectos de regulación con una valoración adecuada mediante el análisis de impacto regulatorio (AIR), cuando no se cumpla con los criterios definidos.

Gráfica 7.1. Motivos por los que un órgano de supervisión puede devolver el AIR para su revisión



Notas: Basado en datos de 34 países más la Comisión Europea. La gráfica muestra el número de países que han reportado los diferentes motivos por los cuales un órgano de supervisión puede devolver el AIR para su revisión, tanto para leyes primarias como para regulaciones subordinadas.
Fuente: Resultados de 2014 Regulatory Indicators Survey, www.oecd.org/gov/regulatory-policy/measuring-regulatory-performance.htm; (OECD, 2015[2]), *OECD Regulatory Policy Outlook 2015*, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264238770-en.

7. El órgano de supervisión deberá tener los recursos financieros y humanos suficientes para llevar a cabo sus funciones de manera eficaz. En particular se deberá asegurar que el órgano tenga un equipo multidisciplinario con experiencia en áreas de política pública, leyes y economía.

8. El órgano supervisor deberá tener la capacidad de rechazar las propuestas normativas cuyas AIR no cumplan con los estándares requeridos. Esto deberá estipularse en el instrumento legal que cree el sistema de AIR y el órgano de supervisión (véanse Recuadro 7.1 y Gráfica 7.1 para ejemplos internacionales).

Recuadro 7.1. Asegurar la evaluación correcta de los costos y beneficios: algunos ejemplos de países

En Australia, una evaluación preliminar determina si una propuesta requiere un AIR y ayuda a identificar las mejores prácticas para el proceso de políticas públicas. Se requiere un AIR para todas las propuestas del Gabinete. Existen tres tipos de AIR: larga, normal y corta. El AIR corta sólo está disponible para las propuestas de Gabinete. Tanto el AIR larga como la normal deben incluir, entre otros requisitos, un nivel de análisis adecuado. La evaluación del AIR larga también debe incluir un análisis formal de costo-beneficio.

En Canadá, en el caso de las reglamentaciones subordinadas, al determinar qué y cómo regular, los ministerios y organismos son responsables de evaluar los beneficios y costos de las medidas regulatorias y no regulatorias, incluida la inacción gubernamental. Este análisis debe incluir medidas cuantitativas y, si no es posible cuantificar los beneficios y costos, medidas cualitativas. Al evaluar las opciones para maximizar los beneficios netos, los ministerios deben identificar y evaluar los posibles impactos económicos, ambientales y sociales, positivos y negativos, de la regulación propuesta, así como sus alternativas viables sobre los canadienses, las empresas (incluidas las pequeñas empresas) y el gobierno; identificar cómo se pueden distribuir los impactos positivos y negativos entre las diversas partes afectadas, los sectores de la economía y las regiones de Canadá. El Consejo del Tesoro de Canadá proporciona orientación y una función de validación durante todo este proceso.

En México, los AIR son revisados por la COFEMER, y si son insatisfactorias, por ejemplo, al no proporcionar impactos específicos, la COFEMER puede solicitar que el AIR se modifique, corrija o complete con más información. Si el AIR enmendada sigue siendo insatisfactorio, la COFEMER puede pedir a la secretaría principal que contrate a un experto independiente para evaluar el impacto. El órgano regulador no puede emitir la regulación hasta que la COFEMER emita su dictamen final.

En **Estados Unidos**, en el caso de regulación subordinada, el cumplimiento del análisis de costo-beneficio se garantiza mediante la revisión del proyecto de AIR y del proyecto de reglamento por parte de la Oficina de Información y Asuntos Regulatorios en virtud del Decreto Ejecutivo 12866.

Fuente: (OECD, 2015[2]), *OECD Regulatory Policy Outlook 2015*, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264238770-en.

Recomendaciones para el diseño del marco de la AIR

Coordinación y administración

9. Considerar crear puntos de enlace oficiales en materia de política regulatoria en de los ministerios y entidades que emiten normativa, que sirvan para afianzar la organización y coordinación dentro del sistema de AIR (véase Recuadro 7.2 para ejemplos internacionales).

10. Considerar establecer un sistema electrónico de gestión de AIR para facilitar su manejo y la interacción entre los ministerios y las entidades que emiten normativa, y el órgano de supervisión.

Recuadro 7.2. Red de funcionarios en política regulatoria, ejemplos de países de la OCDE

En el **Reino Unido** existe una unidad central encargada de dirigir la mejora regulatoria. La Junta Directiva para una Mejor Regulación (*Better Regulation Executive*), perteneciente al Ministerio de Comercio, Energía y Estrategia Industrial y órgano encargado del manejo de la política regulatoria. Esta unidad no elabora normativas ni regulaciones, sino que es un punto central que involucra al gobierno central, el parlamento, la Oficina Nacional de Auditoría y a los órganos reguladores nacionales. Además, identifica al ministro responsable del proceso de mejora regulatoria en cada uno de los ministerios. Esta institución ejerce su influencia sobre varias áreas del gobierno.

En **México** los titulares de las dependencias y organismos descentralizados de la administración pública federal designan a funcionarios que fungen como enlaces de mejora regulatoria ante la COFEMER, y tienen asignadas funciones específicas dentro del proceso de mejora regulatoria. Ellos se encargan de coordinar y hacer cumplir este proceso al interior de sus propias dependencias y organismos, proponer a la COFEMER el programa de mejora regulatoria relacionado con la normatividad y trámites que aplican, así como suscribir y enviar los anteproyectos normativos y de trámites que deberán sujetarse al proceso de mejora regulatoria. Estos enlaces deben tener nivel de subsecretario u oficial mayor, esto es, un nivel inmediato inferior a los titulares, lo que fortalece el proceso.

Fuentes: (OECD, 2010[3]), *Better Regulation in Europe United Kingdom*, www.oecd.org/gov/regulatory-policy/44912232.pdf; Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión (2017), Art. 69-H. *Ley Federal de Procedimiento Administrativo Título Segundo del Régimen Jurídico de los Actos Administrativos*, www.diputados.gob.mx/leyesbiblio/pdf/112_020517.pdf.

Focalización y priorización de los esfuerzos del AIR

11. Definir una lista y/o criterios de los proyectos normativos que estarán exentos del AIR, por no generar ningún impacto sobre los administrados (véase Recuadro 7.3 para más información). Véase el capítulo siguiente en donde se proponen procesos modelo para la emisión de normativa que aborda el supuesto de exención del AIR.

Recuadro 7.3. Supuestos de exención del AIR

Existen varias formas de definir si una propuesta normativa no requiere la preparación de un AIR. Australia emplea una lista de preguntas que los órganos reguladores deben responder para preparar un AIR. México establece el criterio de que cualquier disposición que genere costos por encima de cero a los usuarios requiere de un AIR. Estados Unidos establece límites máximos de costo monetario (OECD, 2015[2]).

Es posible que una propuesta de normativa no genere costos a los administrados. Un ejemplo evidente es cuando algún ministerio o entidad pública desea aplicar una medida de mejora regulatoria que puede ser:

- Eliminación de un procedimiento administrativo
- Eliminación de requisitos
- Disminución del plazo de respuesta
- Reducción de exigencias técnicas
- Eliminación de una prohibición

En estos casos, el administrado se beneficiará porque hay una reducción en los costos de cumplimiento de la regulación.

En otras ocasiones, la propia naturaleza de la disposición normativa tiene como consecuencia cero costos de cumplimiento para los administrados debido a que no generan ningún tipo de obligación para ellos. Este tipo de disposiciones tiene que ver más con procesos internos del gobierno, con obligaciones de transparencia del gobierno, o con otras obligaciones legales. Algunos ejemplos son:

- Nombramiento oficial o cese de funcionarios de gobierno
- Publicación de horarios de atención al público
- Días laborables de la dependencia, días inhábiles, o periodos de cierre por vacaciones
- Cambios de sede de oficinas públicas

Es posible establecer una lista de disposiciones normativas que, *a priori*, no requieran un AIR porque se prevé que su naturaleza no generará costos a los administrados.

En estos casos, es recomendable que el organismo supervisor de mejora regulatoria mantenga la capacidad de exigir la elaboración de un AIR, aun cuando una normativa pareciera caer en los supuestos de exención.

12. Establecer al menos dos tipos de AIR, una para proyectos normativos de alto impacto, para lo cual deberá hacerse un análisis de impacto detallado y exhaustivo, y otra para el resto de los proyectos, cuyo análisis de impacto sea menos substancial. En el manual del AIR deberán definirse, para cada caso, las características del análisis a llevar a cabo (véase Recuadro 7.4 para un ejemplo de México). Véase el capítulo siguiente en donde se proponen procesos modelo para la emisión de normativa que aborda estos supuestos.

Recuadro 7.4. Excepciones a la manifestación de impacto regulatorio y tipos de análisis en México

En **México**, la Ley Federal de Procedimiento Administrativo prevé eximir la obligación de presentar la manifestación de impacto regulatorio (MIR) cuando el anteproyecto no genere costos de cumplimiento para los particulares. Sin embargo, en este caso, la instancia correspondiente tendrá que enviar a la COFEMER el proyecto regulatorio acompañado de una solicitud de exención, en el que se deberá confirmar que éste no incurre en los siguientes supuestos: i) crea nuevas obligaciones y/o sanciones para los particulares o hace más estrictas las existentes, ii) modifica o crea trámites que signifiquen mayores cargas administrativas o costos de cumplimiento para los particulares, iii) reduce o restringe prestaciones o derechos para los particulares, iv)establece o modifica definiciones, clasificaciones, metodologías, criterios, caracterizaciones o cualquier otro término de referencia, afectando derechos, obligaciones, prestaciones o trámites de los particulares. Cumpliendo con esto, se podrá exentar a la propuesta regulatoria de presentar la MIR correspondiente. Pese a ello, la COFEMER se reserva el derecho de que, en caso de que estime que la propuesta regulatoria sí genera costos de cumplimiento para los particulares, pueda negar la solicitud de exención y exigir la presentación de la MIR correspondiente.

Hasta el 2010, en México existían los siguientes tipos de evaluación de impacto regulatorio:

- **MIR de impacto moderado:** Esta MIR debe presentarse cuando el impacto potencial del anteproyecto sometido a consideración de la COFEMER sea moderado, de acuerdo con el resultado obtenido mediante la Calculadora de Impacto de la Regulación.
- **MIR de alto impacto:** Esta MIR debe presentarse cuando el impacto potencial del anteproyecto sometido a consideración de la COFEMER sea alto. Esta clasificación se determina a través del uso de la Calculadora de Impacto de la Regulación.
- **MIR de actualización periódica:** Esta MIR se presenta en el caso de anteproyectos que pretenden modificar disposiciones que por su naturaleza deban actualizarse periódicamente, sin imponer obligaciones adicionales a las ya existentes.
- **MIR de emergencia:** Esta MIR se presenta cuando el anteproyecto de regulación cumple con los siguientes criterios para la emisión de regulación de emergencia: i) Si las medidas propuestas en el anteproyecto tienen una vigencia no mayor a seis meses; ii) Si el objeto del anteproyecto es evitar un daño inminente o atenuar o eliminar un daño existente para la salud o bienestar de la población, el medio ambiente o los recursos naturales; y, iii) Si no se ha solicitado previamente trato de emergencia para un anteproyecto con contenido equivalente.

Durante noviembre de 2012, se implementaron, adicionalmente a los ya existentes, los siguientes tipos de MIR:

- **MIR de Impacto Moderado con análisis de impacto en la competencia:** Esta MIR debe presentarse cuando, como resultado del uso de la Calculadora de Impacto de la Regulación y de la Lista de Verificación de impacto competitivo, el impacto potencial del anteproyecto sometido a consideración de la COFEMER sea moderado y pudiera tener efectos sobre la competencia de los mercados.
- **MIR de Alto Impacto con análisis de impacto en la competencia:** Esta MIR debe presentarse cuando, como resultado del uso de la Calculadora de Impacto de la Regulación y de la Lista de Verificación de impacto competitivo, el impacto potencial del anteproyecto sometido a consideración de la COFEMER sea alto y se identifiquen acciones que pudieran impactar ya sea restringiendo o promoviendo cambios específicos en las condiciones de mercado sobre la intensidad de la competencia, la eficiencia económica y el bienestar del consumidor.
- **MIR de Alto Impacto con análisis de riesgos:** Esta MIR debe presentarse cuando, como resultado del uso de la Calculadora de Impacto de la Regulación y de la Lista de Verificación de impacto en situaciones de riesgo, el impacto potencial del anteproyecto sometido a consideración de la COFEMER sea alto; y se identifiquen acciones que pretenden atender, mitigar o atenuar una situación de riesgo.
- **MIR de Alto Impacto con análisis de impacto en la competencia y análisis de riesgos:** Esta MIR debe presentarse cuando, como resultado del uso de la Calculadora de Impacto de la Regulación, de la Lista de Verificación de impacto competitivo y de la Lista de Verificación de impacto en situaciones de riesgo, el impacto potencial del anteproyecto sometido a consideración de la COFEMER sea alto, se identifiquen acciones que pudieran impactar ya sea restringiendo o promoviendo cambios específicos en las condiciones de mercado sobre la intensidad de la competencia, la eficiencia económica y el bienestar del consumidor, así como acciones o medidas que pretendan atender, mitigar o atenuar una situación de riesgo.
- **MIR *ex post*:** Esta MIR se presenta para revisar la regulación con el objeto de determinar el logro de sus objetivos, así como su eficiencia, eficacia, impacto y permanencia.

Y en diciembre del 2016 se adicionaron los siguientes:

- **MIR de impacto moderado con análisis de impacto en el comercio exterior:** Esta MIR debe presentarse cuando, como resultado del uso de la Calculadora de Impacto de la Regulación y del Filtro de verificación de impacto en el comercio exterior, el impacto potencial del anteproyecto sometido a consideración de la COFEMER sea moderado y se identifiquen disposiciones que puedan tener algún impacto sobre el comercio exterior.
- **MIR de alto impacto con análisis de impacto en el comercio exterior:** Esta MIR debe presentarse cuando, como resultado del uso de la Calculadora de Impacto de la Regulación y del Filtro de verificación de impacto en el comercio exterior, el impacto potencial del anteproyecto sometido a consideración de la COFEMER sea alto y se identifiquen disposiciones que puedan tener algún impacto sobre el comercio exterior.

- **MIR de impacto moderado con análisis de impacto en la competencia y análisis de impacto en el comercio exterior:** Esta MIR debe presentarse cuando, como resultado del uso de la Calculadora de Impacto de la Regulación, de la Lista de Verificación de impacto competitivo y del Filtro de verificación de impacto en el comercio exterior, el impacto potencial del anteproyecto sometido a consideración de la COFEMER sea moderado, se identifiquen acciones que pudieran impactar ya sea restringiendo o promoviendo cambios específicos en las condiciones de mercado sobre la intensidad de la competencia, la eficiencia económica y el bienestar del consumidor, y se identifiquen disposiciones que puedan tener algún impacto sobre el comercio exterior.
- **MIR de alto impacto con análisis de impacto en la competencia y análisis de impacto en el comercio exterior:** Esta MIR debe presentarse cuando, como resultado del uso de la Calculadora de Impacto de la Regulación, de la Lista de Verificación de impacto competitivo y del Filtro de verificación de impacto en el comercio exterior, el impacto potencial del anteproyecto sometido a consideración de la COFEMER sea alto, se identifiquen acciones que pudieran impactar ya sea restringiendo o promoviendo cambios específicos en las condiciones de mercado sobre la intensidad de la competencia, la eficiencia económica y el bienestar del consumidor, y se identifiquen disposiciones que puedan tener algún impacto sobre el comercio exterior.
- **MIR de alto impacto con análisis de riesgos y análisis de impacto en el comercio exterior:** Esta MIR debe presentarse cuando, como resultado del uso de la Calculadora de Impacto de la Regulación, de la Lista de Verificación de impacto en situaciones de riesgo y del Filtro de verificación de impacto en el comercio exterior, el impacto potencial del anteproyecto sometido a consideración de la COFEMER sea alto, se identifiquen acciones o medidas que pretendan atender, mitigar o atenuar una situación de riesgo y se identifiquen disposiciones que puedan tener algún impacto sobre el comercio exterior.
- **MIR de alto impacto con análisis de impacto en la competencia, análisis de riesgos y análisis de impacto en el comercio exterior**: Esta MIR debe presentarse cuando, como resultado del uso de la Calculadora de Impacto de la Regulación, de la Lista de Verificación de impacto competitivo, de la Lista de Verificación de impacto en situaciones de riesgo y del Filtro de verificación de impacto en el comercio exterior, el impacto potencial del anteproyecto sometido a consideración de la COFEMER sea alto, se identifiquen acciones que pudieran impactar ya sea restringiendo o promoviendo cambios específicos en las condiciones de mercado sobre la intensidad de la competencia, la eficiencia económica y el bienestar del consumidor, se identifiquen acciones o medidas que pretendan atender, mitigar o atenuar una situación de riesgo, y se identifiquen disposiciones que puedan tener algún impacto en el comercio exterior.

En todos los casos, y a pesar de los resultados de la Calculadora de Impacto de la Regulación, cuando la COFEMER lo estime pertinente, podrá solicitar la elaboración de una MIR distinta a la presentada a través de un escrito de ampliaciones y correcciones.

Fuente: (OECD, 2014[4]), *Regulatory Policy in Mexico: Towards a Whole-of-Government Perspective to Regulatory Improvement*, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264203389-en; Ley Federal de Procedimiento Administrativo Título Segundo del Régimen Jurídico de los Actos Administrativos de México; COFEMER. (s.f.). Marco Jurídico, Comisión Federal de Mejora Regulatoria, Gobierno, gob.mx, www.gob.mx/cofemer (consultado el 23 de enero de 2018).

13. Definir los criterios y el proceso a través de los cuáles el órgano de supervisión decidirá cuándo un proyecto normativo es de impacto moderado, y cuándo es de alto impacto, que deberá ser incluido al menos en el manual del AIR correspondiente (véanse en el Recuadro 7.5 ejemplos internacionales de criterios para definir la minuciosidad del AIR).

Recuadro 7.5. Análisis previo para la aplicación del AIR: algunos ejemplos

En Australia, una Evaluación Preliminar determina si una propuesta requiere el AIR (o una Declaración de Impacto Regulatorio, DIR) para la regulación primaria y subordinada (así como propuestas cuasi-reguladoras donde hay una expectativa de cumplimiento). Se requiere una Declaración de Impacto Regulatorio para todas las propuestas de normativa ante el Gabinete. Esto incluye propuestas de menor importancia o de tipo técnico y las que no tengan un impacto reglamentario sobre las empresas, organizaciones comunitarias o particulares. Un AIR también es obligatorio para cualquier decisión que no tome el Gabinete, sino cualquier entidad gubernamental australiana, si es probable que esa decisión tenga un impacto mensurable sobre las empresas, organizaciones comunitarias, individuos o cualquier combinación de ellos.

Bélgica aplica un sistema híbrido. Por ejemplo, de los 21 temas que se tratan en el AIR, 17 consisten en un análisis cualitativo rápido (impacto positivo/negativo o ningún impacto) basado en indicadores. Los otros 4 temas (género, PYME, cargas administrativas y coherencia de las políticas para el desarrollo) consisten en un enfoque más exhaustivo y cuantitativo, que incluye la naturaleza y el alcance de los impactos positivos y negativos.

Canadá aplica el AIR a todas las regulaciones subordinadas, pero usa un sistema de Nivel de Impacto para decidir el alcance del análisis. Este sistema destaca el principio de proporcionalidad de la Directiva del Gabinete sobre Gestión Regulatoria, con el fin de enfocar el análisis donde más se necesita. Elaborar una declaración de Nivel de Impacto al comienzo del desarrollo de la propuesta regulatoria determina si la propuesta requerirá un AIR completa o acelerada, basándose en los costos y siguientes factores:

- Impacto bajo, costo inferior a CAD 10 millones de valor presente en un período de 10 años o menos de CAD 1 millón al año:
- Impacto medio: costos de CAD 10 millones a CAD 100 millones de valor actual o de CAD 1 millón a CAD 10 millones al año;
- Impacto alto: Costos superiores a CAD 100 millones de valor presente o superiores a CAD 10 millones anuales. Además, cuando existe un riesgo grave e inmediato para la salud y la seguridad de los canadienses, el medio ambiente o la economía, la Declaración de Nivel de Impacto se puede omitir y permitir un proceso acelerado de AIR.

México opera un análisis cuantitativo para decidir si se requiere o no un AIR para un proyecto de regulación primaria o subordinada. Los órganos reguladores y las secretarías competentes deben demostrar la ausencia total de costos de cumplimiento para estar exentos del AIR; de lo contrario, debe realizarse un AIR. En el caso de los AIR ordinarias viene un segundo análisis— cualitativo y cuantitativo— que México denomina "calculadora para la diferenciación de impacto", donde como resultado de una lista de diez preguntas, la regulación puede estar sujeta a un AIR de Alto Impacto o a una de Impacto Moderado, esta última contiene menos detalles en el análisis.

En **Nueva Zelandia,** para todos los tipos de regulación, se utiliza un análisis cualitativo para decidir si tiene que aplicarse un AIR. Cada vez que un proyecto de reglamento se clasifica en las dos categorías siguientes, se requiere un AIR: i) se espera que la iniciativa de política conduzca a la emisión de un documento para presentarlo al Gabinete, y ii) la iniciativa de política considera opciones que implican la creación, modificación o derogación de una normativa.

Estados Unidos lleva a cabo un análisis cuantitativo para decidir la aplicación del AIR a las regulaciones subordinadas. El Decreto Ejecutivo 12866 exige un AIR completa para regulaciones económicamente significativas. El umbral para las regulaciones "económicamente significativas" (un subconjunto de todas las regulaciones "significativas") se establece en la Sección 3 (f)(1) del Decreto Ejecutivo 12866: "Tener un efecto económico anual de USD 100 millones o más, o afectar negativamente de manera sensible la economía, un sector económico, la productividad, la competencia, el empleo, el medio ambiente, la salud pública o la seguridad, los gobiernos o las comunidades estatales, locales y tribales".

En la **Comisión Europea**, para todos los tipos de regulación, se utiliza un análisis cualitativo para decidir si se tiene que aplicar el AIR. Se preparan evaluaciones de impacto para las iniciativas de la Comisión para las cuales se prevé un impacto económico, social o medioambiental importantes. La Secretaría General de la Comisión decide si este umbral se cumple o no sobre la base de una propuesta motivada del servicio principal. Los resultados se publican en una hoja de ruta.

Fuente: (OECD, 2015[2]), *OECD Regulatory Policy Outlook 2015*, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264238770-en.

14. El órgano de supervisión deberá conservar la capacidad de cambiar la minuciosidad de la AIR, independientemente del resultado del proceso de definición antes indicado.

Recolección de datos

15. El manual del AIR deberá establecer un apartado en donde se identifiquen y enumeren las fuentes públicas de datos e información que se podrían utilizar para llevar a cabo la evaluación correspondiente.

16. El manual del AIR deberá definir opciones de estrategias de recolección de datos para cuando no haya datos disponibles, como encuestas o reuniones con grupos de interesados. Deberá recalcarse que en la etapa de consulta preliminar (véanse más adelante recomendaciones sobre consulta preliminar) existen muchas posibilidades de recolectar información, que a la postre permitirá hacer una evaluación correcta de las propuestas de política pública (véase Recuadro 7.6 para mayor información sobre cómo obtener datos para realizar un AIR).

Recuadro 7.6. Cómo obtener datos para el AIR: conceptos básicos

Obtener datos de alta calidad es un desafío básico para llevar a cabo un AIR. Sin buenos datos, el AIR contribuirá relativamente poco a una buena formulación de políticas. Sin embargo, la recopilación de datos puede ser un ejercicio costoso y lento. Esto significa que se debe adoptar un enfoque cuidadoso y estratégico. Las siguientes propuestas contienen estrategias de recolección de datos que deberían considerarse al comenzar un AIR, y sopesarse cuidadosamente dependiendo del proyecto específico de AIR. Dado que muchos de estos métodos de recopilación de datos pueden requerir recursos considerables, es posible que sea necesario contar con fuentes de terceros para obtener información, lo que ahorra tiempo y costos de investigación.

Encuestas

Mediante el diseño de un cuestionario, se puede solicitar información específica sobre los principales elementos de una propuesta. Una encuesta bien diseñada para los grupos afectados puede ser una buena base para calcular los costos de cumplimiento. Sin embargo, se necesita vigilar particularmente a los siguientes pasos:

- La encuesta debe enviarse a un grupo representativo de las partes afectadas, debe procurarse asegurar que incluya a todos los principales grupos que habrán de acatar la regulación.
- El cuestionario debe ser realista. Esto significa que las preguntas deben considerarse cuidadosamente para garantizar que los encuestados proporcionen respuestas verdaderas. Llevar a cabo un ensayo con un número muy pequeño de encuestados puede ayudar a identificar los problemas potenciales con respecto a esta necesidad.
- El tamaño de la muestra debe considerarse cuidadosamente. Por un lado, se necesita un número suficiente para confiar en las tendencias identificadas; por el otro, debe asegurarse que la escala no exija demasiado de los escasos recursos.
- Debe tratar de protegerse contra las respuestas sesgadas: a los que deben acatar la regulación les interesará exagerar los costos de cumplimiento. Un diseño cuidadoso de las preguntas puede evitar este problema

En particular, cuando los costos de cumplimiento son complejos, es posible considerar las entrevistas directas como una forma de mejorar la calidad de los datos recibidos. Recuerde que las encuestas que cubren temas pertinentes pueden haber sido completadas previamente, ya sea por el gobierno o por otros organismos. Se debe tratar de identificar los resultados pertinentes de las encuestas que ya están disponibles para mejorar los conocimientos existentes y reducir los costos de la recolección de datos.

Grupo de Consulta de las Empresas

Una precursora innovación en Dinamarca es el *Business Test Panel*, una lista de empresas que han acordado ayudar al gobierno a realizar los AIR. Estas empresas se ofrecen voluntariamente para asesorar sobre los probables costos de las propuestas regulatorias. Este grupo se utiliza como base para aplicar las encuestas. La ventaja de este modelo es que, con el tiempo, las empresas involucradas se familiarizarán con el concepto del AIR y comprenderán mejor la naturaleza de las preguntas que se formulan

y la información que se necesita. Sin embargo, es necesario asegurarse de que las respuestas recibidas no estén sesgadas por el hecho de que un grupo "interno" concreto sea cuestionado con frecuencia.

Revisión de la experiencia en otros países

En muchos casos, es posible que en un país vecino se haya adoptado una regulación similar a la que se está considerando. Comunicarse con funcionarios gubernamentales o con otras fuentes en esos países puede ser una manera eficaz de obtener información sobre los posibles efectos de la propuesta regulatoria.

Otras entidades gubernamentales

Una gran cantidad de los datos pertinentes están en poder de entidades gubernamentales. Por ejemplo, la oficina de estadística de los gobiernos es un caudal de información general que puede incluir el número de empresas en diversos sectores, el número de personas empleadas, etc. Otra información útil también puede estar disponible en el gobierno. Por ejemplo, es posible que anteriormente se hayan aprobado regulaciones con características similares.

Revisiones bibliográficas

La revisión de las publicaciones académicas existentes puede ser una forma muy interesante de obtener información pertinente. Internet se puede utilizar cada vez más para realizar búsquedas bibliográficas; asimismo, los informes sobre el mercado y otros documentos de investigación comisionados por asociaciones industriales o grupos similares pueden ser muy útiles. Por ejemplo, las aseguradoras pueden tener mucha información pertinente sobre el tamaño y naturaleza de los daños que las regulaciones intentan prevenir. Esto puede utilizarse para calcular el tamaño de los probables beneficios regulatorios.

Fuente: (OECD, 2008[5]), "Introductory Handbook for Undertaking Regulatory Impact Analysis (RIA)", OECD, Paris, www.oecd.org/gov/regulatory-policy/ria.htm (consultado el 3 agosto 2017).

17. En el manual del AIR deberá barajarse la posibilidad de comisionar a despachos externos la recolección de datos para los AIR de alto impacto.

18. Para el AIR de alto impacto, en el manual del AIR deberá estipularse el requisito de llevar a cabo un análisis monetario de costos y beneficios (véase Recuadro 7.7 para un resumen de la metodología del análisis de costo-beneficio).

Recuadro 7.7. Resumen de la metodología del análisis de costo-beneficio

El análisis de costo-beneficio (ACB) es uno de los métodos utilizados para medir los impactos de un proyecto regulatorio. Esta metodología tiene seis pasos y propone la cuantificación (en términos monetarios) de los costos y beneficios de la regulación. La aplicación de esta metodología implica:

- Identificar los impactos directos e indirectos de las alternativas de regulación. Este punto también incluye un análisis distributivo y en la competencia, así como la especificación de costos de cumplimiento, incluyendo las cargas administrativas que se pueden medir a través del modelo de costeo estándar.

- Cuantificar y expresar en términos monetarios los costos y beneficios. La asignación de un valor monetario puede basarse en los precios de mercado (si están disponibles) o en métodos alternativos como los precios hedónicos, gastos de defensa, costo de viaje o valoración contingente.
- Definir el horizonte de evaluación y determinar los flujos de efectivo. El número de periodos que se utilizarán para evaluar los costos y beneficios del proyecto pueden determinarse de diversas formas. Por lo general, se toma el número de años en donde la aportación de los beneficios y costos descontados comienza a ser mínima; sin embargo, también podría utilizarse la vida prevista de las inversiones de capital o la vigencia del programa.
- Descontar los flujos. Este paso implica determinar una tasa de descuento con el fin de traer los flujos de efectivo a valor presente. Este punto y el anterior son de particular importancia ya que determinan el valor presente neto del proyecto; y, por ende, su preferencia sobre otro o no. El valor presente se calcula descontando los flujos de efectivo (tanto costos como beneficios) utilizando la siguiente fórmula:

$$V_0 = \frac{V_t}{(1+r)^t}$$

Donde:

V_0: Valor presente
V_t: Valor monetario en el periodo
r: Tasa de descuento
^{t}: Número de períodos

Una vez que se han descontado los flujos, se procede a sumar los beneficios y restar los costos. Si bien los costos tienden a ubicarse al inicio del proyecto, no necesariamente siempre es así, por lo que es importante considerar todas las erogaciones y beneficios durante la duración de la regulación. El proyecto con el mayor valor presente neto debe ser el preferido.

- Análisis de sensibilidad (en caso de ser necesario). El análisis de sensibilidad implica realizar cambios en variables pertinentes para ver cómo cambian los resultados. Este proceso es importante cuando los proyectos regulatorios cuentan con periodos diferentes o en los que es difícil determinar una tasa de descuento.

- Elegir la mejor alternativa. Una vez que se cuenta con los criterios de evaluación, es necesario seleccionar la intervención a realizar. Frecuentemente se escoge la alternativa con el mayor beneficio neto o aquella con una razón costo-beneficio más alta (y mayor a 1).

El análisis de costo-beneficio es una manera objetiva de evaluar el impacto de una regulación; sin embargo, puede haber discrepancias al momento de determinar la tasa de descuento o de asignar un valor monetario a elementos intangibles (por ejemplo, la satisfacción).

Fuente: (COFEMER, 2013[6]), "Guía para Evaluar el Impacto de la Regulación", www.cofemer.gob.mx/presentaciones/espa%f1ol_vol%20i.%20metodos%20y%20metodologias_final.pdf; (European Commission, 2017[7]), "Better regulation Toolbox", https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/better-regulation-toolbox.pdf.

19. Para los AIR de impacto moderado, estipular en el manual que, además del análisis de costo-beneficio, pueden usarse otras metodologías que podrían incluir: análisis de costo efectividad y análisis de decisión multicriterio (véase recuadro 7.8 para un resumen de otras metodologías disponibles para la evaluación de impacto). Asimismo, establecer que se deberán incluir como mínimo la identificación cualitativa de los costos y los beneficios de cada alternativa.

Recuadro 7.8. Resumen de otras metodologías para la evaluación de impacto

Análisis de costo-efectividad

El análisis de costo-efectividad (ACE) se utiliza principalmente en los casos donde es muy costoso realizar un análisis de costo-beneficio. El ACE permite comparar los costos (en términos monetarios) con los beneficios, los cuales no se expresan en términos monetarios. Es decir, esta metodología cuantifica los beneficios por cada unidad monetaria dedicada al proyecto. Al igual que el ACB, el análisis de costo-efectividad observa una serie de pasos para su elaboración.

- Cuantificar los costos de cada alternativa regulatoria. En este primer paso, se determinan los costos directos y tangibles para cada opción de política.
- Cuantificar los beneficios de cada alternativa regulatoria. En este caso, los beneficios no se miden en términos monetarios, sino que se contabilizan utilizando medidas alternativas conforme al objetivo del programa. Por ejemplo, medidas como el aumento en la esperanza de vida, la cantidad de emisiones de CO2 que se reduce, o el nivel de escolaridad alcanzado pueden utilizarse para calcula los beneficios.
- Cuantificar la efectividad para cada opción. La razón costo-efectividad, definida como el valor presente de los costos entre los beneficios, es la especificación que se utiliza para determinar la preferencia de alguna opción sobre otra.
- Elegir la alternativa regulatoria con el Análisis de Costo-Efectividad más bajo.

Análisis de decisión multicriterio

Este método consiste en la ponderación y análisis de distintos criterios de evaluación, el cual es particularmente útil en casos donde los aspectos económicos, sociales y ambientales son pertinentes. Los elementos constitutivos de esta metodología son:

- Establecer los objetivos a evaluar. Consiste en identificar el propósito principal de la política, así como las metas secundarias.
- Identificar los criterios de evaluación. Este punto es particularmente importante porque se definen los parámetros necesarios para ponderar el cumplimiento de los objetivos determinados en el paso anterior. Los indicadores seleccionados deben de ser mutuamente excluyentes, es decir, un criterio no puede influir en más de un indicador.
- Identificar las opciones que serán evaluadas. Se debe evaluar un conjunto reducido de alternativas, pero con opciones diversas, con el fin de analizar políticas con efectos sustancialmente diferentes.

- Calificar y evaluar el desempeño esperado de cada opción de acuerdo con el criterio de evaluación elegido. Dado que la evaluación puede ser cuantitativa o cualitativa, es importante hacer que los resultados sean comparables entre sí, esto con el fin de poder obtener un solo resultado de cada una de las opciones de política contempladas. La estandarización de los resultados se lleva a cabo a través del uso de una escala de 0 a 100 (donde 0 es el resultado menos deseable y 100 el más favorable).
- Ponderación de criterios. Una vez que se estandarizan los resultados es necesario generar un único indicador para cada alternativa de política. La construcción del indicador implica determinar la importancia relativa de cada uno de los criterios de evaluación, lo cual puede estar a cargo del órgano regulador o de algún asesor externo.
- Combinar las ponderaciones y calificaciones de cada opción. La puntuación final de cada una de las alternativas consideradas es el promedio ponderado de todos los criterios evaluados.
- Elegir la alternativa de política pública con la puntuación más alta.

Fuentes: (COFEMER, 2013[6]), "Guía para Evaluar el Impacto de la Regulación", www.cofemer.gob.mx/presentaciones/espa%f1ol_vol%20i.%20metodos%20y%20metodologias_final.pdf; (European Commission, 2017[7]), "Better Regulation Toolbox", https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/better-regulation-toolbox.pdf.

20. Establecer que, en ambos casos del AIR, el análisis debe incluir una evaluación de los trámites nuevos generados, incluida la medición de las posibles cargas administrativas.

Consulta, participación y transparencia

21. Estipular en el instrumento legal de creación del sistema de AIR la consulta como elemento esencial, y especificar que los proyectos normativos, según se defina en el manual que se emita, deberán cumplir con las dos etapas de consulta: la consulta preliminar y la consulta una vez que se tenga el proyecto normativo.

22. Estipular en el Manual del AIR los lineamientos necesarios para establecer a la consulta preliminar como un proceso flexible y abierto, pero necesario (véase Recuadro 7.9 para más información sobre la consulta preliminar).

Recuadro 7.9. Consulta preliminar: elementos básicos

La consulta preliminar se lleva a cabo cuando surge un problema que amerite la intervención del gobierno. Esta consulta sirve, fundamentalmente, para obtener información que permita identificar de manera correcta el problema de política pública, su magnitud e importancia. En este momento es conveniente realizar una consulta focalizada, donde se considere a los principales afectados y quienes puedan proporcionar mejor información. Esta etapa es previa al diseño y presentación de una propuesta regulatoria, es decir, aún no se cuenta con un proyecto de regulación; y, por el contrario, esta consulta ayuda a definir la posible forma de intervención del gobierno para atender un problema público.

La consulta preliminar debe realizarse desde que se identifica la necesidad de intervenir para que ésta contribuya a determinar si realmente es necesaria la intervención del gobierno, además de obtener información y evidencia sobre la problemática

identificada y, sobre todo, a garantizar la manera en la que deberá intervenir el gobierno, definiendo si será a través de una propuesta regulatoria o de otros mecanismos.

La Comisión Europea propone algunos tipos de métodos y herramientas para llevar a cabo la consulta preliminar, mismos que se muestran a continuación, a manera de ejemplo:

Método	Descripción
Grupo muestra	Un grupo de discusión de personas con antecedentes o experiencias similares enfocadas en un tema específico de su interés.
Conferencias, audiencias públicas, actividades con grupos de interés	Interacción directa con un gran número de interesados en donde se recolecta información variada.
Reuniones, talleres y seminarios	Interacción directa con un número limitado de interesados en donde se recolecta información específica.
Entrevistas	Herramienta para recabar información, obtenida mediante conversaciones exhaustivas con uno o varios individuos.
Cuestionarios	Herramienta para recabar información, normalmente escrita, que puede ser usada en cualquier método de consulta, debiendo adaptarse al objetivo de la consulta y grupo al que se pretende consultar.

Fuente: (European Commission, 2017[7]). "Better Regulation Toolbox", https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/better-regulation-toolbox.pdf.

23. Estipular en el Manual del AIR un proceso estandarizado para la etapa de consulta del proyecto normativo, que deberá tener las siguientes características:

- El proyecto normativo y la correspondiente AIR deben estar disponibles para la consulta al menos durante 30 días hábiles.
- Los administrados deberán tener la capacidad de hacer comentarios tanto al proyecto normativo como al AIR.
- Los ministerios y entidades que emitan normativa deberán responder todos los comentarios y, al finalizar el proceso, emitir un documento que resuma los comentarios recibidos y las acciones que tomarán para abordar los comentarios procedentes.

24. Crear un sistema en línea para la etapa de consulta del proyecto normativo y del AIR correspondiente (véase Recuadro 7.10 para el ejemplo de México) que:

- Centralice y contenga todos los proyectos normativos y sus correspondientes AIR en consulta.
- Permita a los administrados enviar sus comentarios, y que éstos sean públicos.
- Permita a los ministerios y entidades que emitan normativa responder a los comentarios, y qué estos sean públicos.
- Permita a los ministerios y entidades que emitan normativa publicar el documento que resuma los comentarios recibidos y las acciones que tomarán para abordar los comentarios procedentes.

Recuadro 7.10. La consulta en el AIR en México

La consulta en México está fuertemente influenciada por requisitos formalmente estipulados en dos leyes distintas. En primer lugar, la Ley Federal de Procedimientos Administrativos estipula requisitos específicos de consulta pública como parte integrante del proceso de AIR. En segundo lugar, la legislación sobre transparencia adoptada recientemente establece requisitos de consulta más generales que son independientes del propio proceso de AIR. En particular, esta ley exige que todas las propuestas regulatorias se publiquen en el sitio web de la secretaría u organismo regulador pertinente.

El proceso de AIR ofrece importantes oportunidades de consulta pública, así como importantes medidas preventivas para asegurar que se tomen en cuenta debidamente los comentarios recibidos de las partes interesadas. En particular, COFEMER publica en su sitio web, www.cofemer.gob.mx, todas los AIR preliminares, así como sus comentarios y todas las aportaciones recibidas de los interesados. Esta publicación generalizada de un amplio conjunto de documentos relacionados con los AIR es probablemente todavía la única entre los países miembros de la OCDE. Además, la publicación de la respuesta de la COFEMER al AIR preliminar proporciona a las partes interesadas información adicional que potencialmente puede permitirles participar de forma más eficaz en el proceso. Por ejemplo, al destacar las deficiencias del análisis, este material puede ayudar los interesados a identificar los datos u otros materiales en su poder que podrían incorporarse al análisis. La publicación de todos los comentarios, aportados por los interesados sobre la propuesta, proporciona la base esencial para un diálogo más detallado y productivo entre las partes interesadas. La COFEMER considera que la publicación de este amplio conjunto de documentos relacionados con los AIR es un factor clave para garantizar que los órganos reguladores tomen en cuenta sus opiniones y, por lo tanto, un factor de éxito esencial.

El proyecto de AIR debe estar abierto a la consulta durante al menos 20 días laborales, pero, en la práctica, la norma parece ser que los períodos de consulta son mucho más largos. Esto refleja, en parte, la necesidad de que la COFEMER lleve a cabo su análisis inicial del documento de AIR y publique su respuesta. En consecuencia, se percibe que el proceso ofrece múltiples oportunidades para las aportaciones de las partes interesadas. La COFEMER también apoya la participación efectiva en la consulta, al proporcionar activamente el AIR preliminar a las principales partes interesadas claves y solicitarles sus participaciones en muchos casos.

Fuente: (OECD, 2014[4]), *Regulatory Policy in Mexico: Towards a Whole-of-Government Perspective to Regulatory Improvement*, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264203389-en.

25. Para proyectos normativos multisectoriales, el proceso de consulta debería ejecutarse de manera previa que la revisión de la CCV.

Recomendaciones para preparar la implementación del AIR

Elaboración de directrices

26. Emitir una guía para el AIR simplificado que actualmente realiza el Comité MEF-PCM-MINJUSDH para la revisión de impacto *ex ante* de los proyectos de normativa. La guía podría contener una lista de verificación de impacto y lineamientos para su respuesta. Véase recuadro 7.11 para un ejemplo internacional.

Recuadro 7.11. Lista de verificación de los criterios reglamentarios de Columbia Británica, Canadá

En Columbia Británica, Canadá, la Lista de Verificación de Criterios Reglamentarios (RCC) sustituyó a la evaluación de impacto regulatorio (AIR) en 2001. Los ministros y titulares de las autoridades reguladoras deben asegurarse de que cualquier propuesta de legislación, regulación y nueva política sea evaluada conforme a los criterios expuestos en la lista de verificación. Debe incluirse una copia firmada de la RCC o formulario de exención con toda legislación que se someta a revisión del Consejo Ejecutivo, y cualquier Decreto Real que el ministerio responsable recomiende al Consejo Ejecutivo para promulgar un reglamento. Las copias de la RCC firmadas y los formularios de exención deben proporcionarse a Straightforward BC. Además, el ministro responsable o titular de una autoridad reguladora debe poner la RCC a disposición del público, en forma gratuita, cuando así se solicite.

La RCC en sí misma es sencilla e incluye varias preguntas en once diferentes categorías: i) inversión de la carga de la prueba: se justifica la necesidad, ii) análisis de costo/beneficio, iii) análisis competitivo; iv) diseño optimizado; v) principio de sustitución, vi) diseño basado en resultados; vii) desarrollo transparente, viii) tiempo y costo del cumplimiento, ix) lenguaje sencillo, x) comunicaciones sencillas y xi) revisión de la expiración/principio de prescripción.

Cada categoría tiene junto a ella una casilla de verificación sí/no. Si la respuesta a las preguntas de cualquier categoría es "no", entonces, debe anexarse una explicación. Al final del formulario, hay una casilla que pregunta cuántos requisitos normativos se agregarán y cuánto se eliminarán, así como cuál será el cambio neto. Cuando la política de reforma se aplicó por vez primera en 2001, por cada requisito normativo que se introdujera debían eliminarse dos. Desde 2004, cuando se cumplió con la meta original de reducir la normativa en una tercera parte, se instituyó la meta de ningún incremento neto y se amplió hasta 2015.La RCC estimuló un cambio cultural, de uno en que la regulación era considerada como la respuesta a todo problema y el sector privado era visto con cierta sospecha a otro donde se hacen preguntas, se consideran alternativas y se entiende mejor la contribución que las empresas hacen a la economía.

Fuente: (García Villarreal, 2010[8]), "Successful Practices and Policies to Promote Regulatory Reform and Entrepreneurship at the Sub-national Level", *OECD Working Papers on Public Governance*, No. 18, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/5kmh2r7qpstj-en.

27. Una vez que se emita el documento legal que establezca el sistema de AIR, emitir el manual del AIR.

28. El manual deberá contener, al menos, las siguientes secciones:

- El proceso de política pública y los momentos en los que debe llevarse a cabo cada etapa del AIR (véase el capítulo siguiente donde se proponen procesos modelo para la emisión de normativa).
- Lista de los criterios o de los instrumentos exentos del AIR.
- Proceso para llevar a cabo el análisis que permita identificar la minuciosidad del análisis del AIR.

- Guía para rellenar cada una de las secciones del AIR para los AIR de alto impacto, incluida la explicación de la metodología del Análisis de Costo-Beneficio.
- Guía para rellenar cada una de las secciones del AIR para los AIR de impacto moderado, incluida la explicación de las metodologías del Análisis de Costo-Efectividad y el Análisis de Decisión Multicriterio.
- Guía para llevar a cabo la consulta preliminar.
- Guía con información sobre fuentes de datos.

Capacitación a órganos reguladores

29. Diseñar y ejecutar un programa de capacitación para dar a conocer el calendario del AIR implementado por el comité MEF-PCM-MINJUSDH, y para rellenar el AIR simplificada de acuerdo con la guía que se recomienda antes.

30. Una vez que se emita el documento legal que establezca el sistema de AIR, implementar un programa recurrente de capacitación.

31. Dicho programa debe incluir distintos niveles de complejidad (por ejemplo, cursos introductorios *vs*. cursos avanzados) en los cursos, acordes con la demanda de los funcionarios, las necesidades de capacitación y los objetivos del organismo supervisor.

32. Adicional al programa de capacitación, buscar estancias técnicas de intercambio con los países de la OCDE para la adopción de buenas prácticas en materia de AIR. En esas estancias podrían participar funcionarios del organismo supervisor y funcionarios de los ministerios y entidades gubernamentales que emitan normativa, según los objetivos que plantee el organismo supervisor.

La comunicación como herramienta del AIR, incluida la comunicación dentro de la administración e informar los resultados

33. Una vez que se emita el documento legal que establezca el sistema de AIR, implementar un programa de reuniones públicas para comunicar los adelantos del sistema de AIR, y complementarlo con la preparación de informes de avance públicos y periódicos.

En el Anexo 7.A de este capítulo se incluye una propuesta de prelación en la implementación de las recomendaciones contenidas en este capítulo.

Referencias

COFEMER (2013), *Guía para Evaluar el Impacto de la Regulación*, http://www.cofemer.gob.mx/presentaciones/espa%f1ol_vol%20i.%20metodos%20y%20metodologias_final.pdf. [6]

European Commission (2017), "Better regulation Toolbox", https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/better-regulation-toolbox.pdf. [7]

European Commission (n.d.), *Tool #50: Stakholder Consultation Tools*, http://ec.europa.eu/smart-regulation/guidelines/tool_50_en.htm. [9]

García Villarreal, J. (2010), "Successful Practices and Policies to Promote Regulatory Reform and Entrepreneurship at the Sub-national Level", *OECD Working Papers on Public Governance*, No. 18, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/5kmh2r7qpstj-en. [8]

OECD (2018), *Política Regulatoria en el Perú: Uniendo el Marco para la Calidad Regulatoria*, Revisiones de la OCDE sobre reforma regulatoria, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/9789264279001-es. [1]

OECD (2015), *OECD Regulatory Policy Outlook 2015*, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264238770-en. [2]

OECD (2014), *Regulatory Policy in Mexico: Towards a Whole-of-Government Perspective to Regulatory Improvement*, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264203389-en. [4]

OECD (2010), *Better Regulation in Europe: United Kingdom 2010*, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264084490-en. [3]

OECD (2008), *Introductory Handbook for Undertaking Regulatory Impact Analysis (RIA)*, OECD, https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/44789472.pdf. [5]

Anexo 7.A. Propuesta de hoja de ruta para la implementación de las recomendaciones

Recomendaciones con propuesta de prelación

Prelación	Recomendación
1	5. Emitir un instrumento jurídico para darle formalidad legal al comité del programa piloto del AIR
1	26. Emitir una guía para el AIR simplificado que actualmente realiza el Comité MEF-PCM-MINJUSDH para la revisión de impacto *ex ante* de los proyectos de normativa
2	1. Emitir un instrumento legal vinculatorio para el sistema AIR
2	2. El instrumento legal debería tener el apoyo del presidente de la República
	Contenidos del instrumento legal:
	11. Definir una lista y/o criterios de los proyectos normativos que estarán exentos del AIR
	12. Establecer al menos dos tipos de AIR, una para proyectos normativos de alto impacto, y otra para el resto de los proyectos
	13. Definir los criterios y el proceso a través de los cuáles el órgano de supervisión decidirá cuándo un proyecto normativo es de impacto moderado, y cuándo es de alto impacto
	21. Estipular en el instrumento legal de creación del sistema de AIR la consulta como elemento esencial, y especificar que los proyectos normativos, según se defina en el manual que se emita, deberán cumplir con las dos etapas de consulta
3	27. Una vez que se emita el documento legal que establezca el sistema de AIR emitir el manual del AIR.
	Contenidos del manual del AIR:
	28. Definiciones de las secciones del Manual del AIR
	4. Incluir que el AIR se debe iniciar en las primeras etapas del diseño de la política pública
	15. El manual del AIR deberá establecer un apartado en donde se identifiquen y enumeren las fuentes públicas de datos e información
	16. El manual del AIR deberá definir opciones de estrategias de recolección de datos para cuando no haya datos disponibles
	17. En el manual del AIR deberá barajarse la posibilidad de comisionar a despachos externos la recolección de datos para los AIR de alto impacto.
	18. Para el AIR de alto impacto, en el manual del AIR deberá estipularse el requisito de llevar a cabo un análisis monetario de costos y beneficios
	19. Para los AIR de impacto moderado, estipular en el manual que, además del análisis de costo-beneficio, pueden usarse otras metodologías
	20. Establecer que, en ambos casos del AIR, el análisis debe incluir una evaluación de los trámites nuevos generados
	23. Estipular en el Manual del AIR un proceso estandarizado para la etapa de consulta del proyecto normativo
	25. Para proyectos normativos multisectoriales, el proceso de consulta debería ejecutarse de manera previa a la revisión de la CCV.
4	29. Diseñar y ejecutar un programa de capacitación para dar a conocer el calendario del AIR
4	30. Una vez que se emita el documento legal que establezca el sistema de AIR, implementar un programa recurrente de capacitación
	31. Dicho programa debe incluir distintos niveles de complejidad (por ejemplo, cursos introductorios vs. cursos avanzados)
	32. Adicional al programa de capacitación, buscar estancias técnicas de intercambio con los países de la OCDE para la adopción de buenas prácticas en materia de AIR.
4	33. Una vez que se emita el documento legal que establezca el sistema de AIR implementar un programa de reuniones públicas para comunicar los adelantos del sistema de AIR
4	10. Considerar establecer un sistema electrónico de gestión de AIR
4	24. Crear un sistema en línea para la etapa de consulta del proyecto normativo y del AIR correspondiente
4	9. Considerar crear puntos de enlace oficiales en materia de política regulatoria en de los ministerios y entidades
4	3. Definir y ejecutar un programa de acciones para lograr el apoyo de los actores interesados

Recomendaciones con prelación permanente

6. Establecer un órgano de supervisión que concentre la mayoría de las actividades y herramientas de política regulatoria
7. El órgano de supervisión deberá tener los recursos financieros y humanos suficientes
8. El órgano supervisor deberá tener la capacidad de rechazar las propuestas normativas cuyas AIR no cumplan con los estándares requeridos

Capítulo 8. Procesos modelo para la emisión de normativa en el Perú

En este capítulo se incluyen propuestas de procesos modelo para la emisión de normativa para llevar a cabo un AIR de alto impacto, un AIR de impacto moderado y el proceso de exención del AIR, para el Perú. En cada caso se explican los pasos esenciales que deben incluirse.

En este capítulo se hacen propuestas de procesos para la emisión de normativa en el Perú, y se especifican las etapas del AIR.

Existen varias razones de peso para tener claridad sobre el proceso modelo para la emisión de normativa. Primera, permite asegurar que la AIR sea una parte esencial del proceso de política pública, a fin de que el AIR provea información adecuada para tomar una decisión basada en evidencia. El AIR obliga al funcionario a pensar con rigor crítico en el problema existente, definir si la intervención del gobierno es necesaria, considerar las alternativas de política pública disponibles para afrontar el problema, determinar si la regulación es la mejor opción, concluir si la regulación generaría mayores beneficios que costos, identificar los elementos esenciales para que la implementación de la normatividad sea eficaz y asegurarse de que la opinión de los grupos interesados y afectados sea tomada en cuenta.

Segunda, permite tener claridad sobre en qué momento del proceso de emisión de la normatividad deben llevarse a cabo los diferentes pasos del AIR, a fin de garantizar que el AIR se inicie desde las primeras etapas del proceso de política pública y que contribuye de manera efectiva a tomar la mejor decisión. Lo que debe evitarse a toda costa es cuando el AIR se agrega como un paso más al final del proceso de política pública, una vez que la decisión de regular ya se ha tomado. En este caso, el objetivo del AIR de contribuir a emitir normativa de calidad basada en evidencia se nulifica.

Finalmente, los procesos modelo para la emisión de normativa pueden ayudar a instrumentar el criterio de proporcionalidad en el AIR, el cual supone que la exhaustividad de la evaluación a llevar cabo debe ser proporcional al impacto previsto en la normativa. Considerando que los recursos gubernamentales son escasos y que efectuar un AIR demanda recursos considerables, es recomendable que para normativas en las que se ha previsto un impacto alto, los funcionarios a cargo deberían realizar un análisis más complejo que incluya expresar en términos monetarios los beneficios y costos. En cambio, cuando se trate de regulaciones con impacto limitado, la minuciosidad del análisis debe definirse con parámetros menos exigentes.

A continuación, se presentan propuestas de tres tipos de procesos modelo: AIR de alto impacto, AIR de impacto moderado y exención del AIR.

AIR de alto impacto

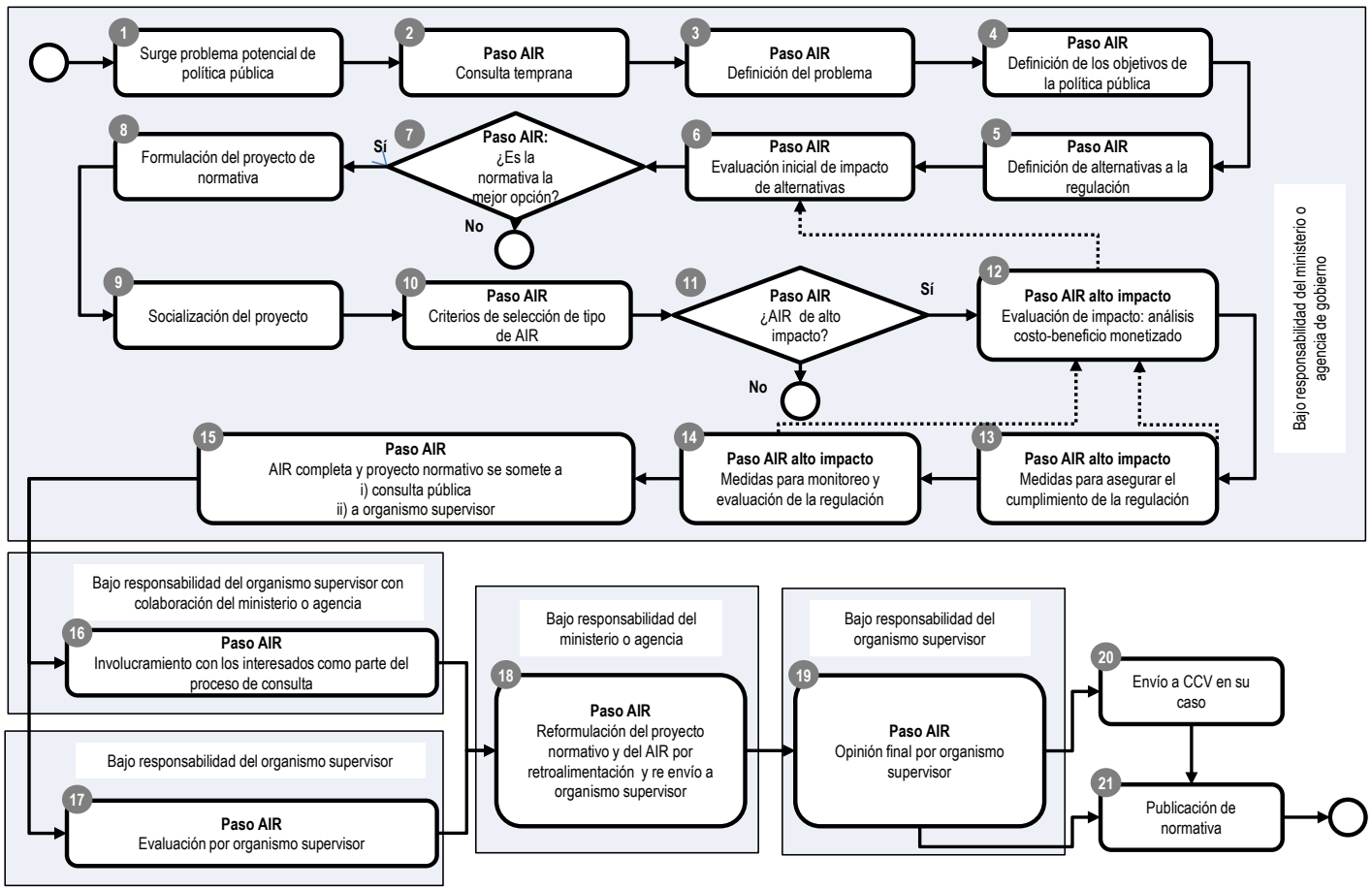
La Gráfica 8.1 contiene el diagrama del proceso modelo para la propuesta de AIR de alto impacto. Las etapas que se proponen son las siguientes:

1. Surge problema potencial de política pública

El ciclo de política pública inicia aquí. A través de diferentes medios, los ministerios o entidades gubernamentales advierten que existe un problema potencial que puede requerir la intervención del gobierno mediante el diseño y ejecución de una política pública.

Es posible que desde que surge el problema potencial de política pública, sea necesaria la coordinación entre distintas áreas dentro de un ministerio, o entre distintos ministerios o entidades gubernamentales. En ocasiones, la naturaleza misma del problema potencial puede indicar qué áreas de gobierno deberían involucrarse. Por lo tanto, desde esta etapa es necesario evaluar si es necesario empezar la coordinación entre distintas áreas de gobierno.

Gráfica 8.1. Propuesta del proceso de AIR de alto impacto



2. Paso AIR: consulta preliminar

El proceso de AIR inicia formalmente aquí. Una vez identificado un problema potencial, es recomendable que los ministerios o entidades realicen una consulta preliminar con los grupos de interés. Esa consulta puede ser útil para definir si en realidad existe un problema, y si es el caso, definir su magnitud; definir si la acción del gobierno es necesaria e identificar posibles vías de respuesta.

Si en esta etapa aún no existe coordinación entre las distintas áreas dentro de un ministerio, o entre distintos ministerios o entidades gubernamentales, es posible que como resultado de la consulta preliminar surja la necesidad de establecer dicha coordinación. Eso dependerá de la información recolectada.

Véase en el capítulo anterior información más detallada sobre la naturaleza de la consulta preliminar.

3. Paso AIR: definición del problema

En esta etapa, los ministerios o entidades gubernamentales deben definir claramente la naturaleza del problema por solucionar. Lo ideal sería que la consulta preliminar provea información para definir el problema con base en evidencia. En caso de que no se realice dicha consulta, sería necesario buscar la evidencia en otras fuentes.

La definición correcta del problema puede llevar a la conclusión de que sea necesaria la coordinación con otras áreas de gobierno, si ésta aún no ha comenzado, para que las siguientes etapas se lleven a cabo de forma conjunta.

Véase en el Recuadro 8.1 mayor información sobre cómo definir el problema.

Recuadro 8.1. Definición del problema en el proceso del AIR

La identificación del problema es el primer paso y el más importante. Si el problema no se define correctamente, el resto del AIR no será suficiente para establecer un programa regulatorio adecuado. Así que, aunque se lleve a cabo un AIR básica, es imperativo hacer un buen análisis de identificación del problema. Para facilitar la categorización de los elementos con los que debe contar la definición del problema, se pueden tomar en cuenta los siguientes tres: delimitación, causas-consecuencias y magnitud.

La delimitación del problema debe abordar un primer contexto del problema percibido. En esta fase deben definirse ciertos aspectos del problema. En primera instancia la definición concreta del problema, donde se debe abordar la cuestión ¿por qué es problemático? Aunque en ocasiones pueda parecer intuitivo, debe realizarse un ejercicio de una definición explícita para sentar bases concretas para el resto del AIR. También tiene que definirse si hay problemas relacionados para tener una perspectiva completa de la situación. Por último, en la delimitación debe establecerse un punto de referencia para valorar el problema. Esto servirá tanto para fijar los objetivos como para evaluar la regulación que se implemente.

Una vez que se identifica el problema que se trata de resolver, la atención debe centrarse en evaluar su tamaño y naturaleza. Esto significa determinar:

- Qué grupos de la sociedad están siendo afectados;
- El tamaño de cada grupo;
- Cuál es la naturaleza del impacto sobre cada grupo;

- Qué tan grandes son los impactos, y
- Por cuánto tiempo persistirían esos impactos.

Al determinar el tamaño del problema deben considerarse todos los efectos sobre los diferentes grupos, basado en el contexto del objetivo que se trata de alcanzar.

4. Paso AIR: definición de los objetivos de la política pública

En esta sección del AIR, los ministerios y entidades del gobierno deben abocarse a definir cuál es el objetivo por alcanzar con la intervención del gobierno, usando como punto de partida el problema a abordar. Al igual que en el paso anterior, la consulta preliminar puede proveer insumos e información para cumplir con este paso.

La definición adecuada de los objetivos de la política pública puede llevar a la conclusión de que sea necesaria la coordinación con otras áreas de gobierno sea necesaria, si ésta aún no ha comenzado, para que las siguientes etapas se lleven a cabo de forma conjunta.

Véase en el Recuadro 8.2 más información sobre cómo definir los objetivos de política pública.

Recuadro 8.2. Definición de los objetivos de la política pública dentro del proceso de AIR

Una vez que se identifica el problema, deben plantearse objetivos específicos que busquen resolver las causas que lo originan. El AIR puede ayudar a hacer que las regulaciones sean tan eficientes y eficaces como sea posible. Una regulación eficaz es la que alcanza los objetivos para los que fue concebida. Una regulación es eficiente si alcanza esos objetivos al menor costo total para todos los grupos de la sociedad.

La eficiencia y efectividad son importantes porque siempre hay límites al número y tipo de regulaciones que pueden ser absorbidas por la sociedad e implementadas de manera eficaz por los gobiernos. La regulación siempre impone costos y brinda beneficios y si la regulación es inapropiada puede causar distorsiones al crecimiento económico, al obstaculizar la forma en que se hacen los negocios y crear percepciones negativas sobre el entorno económico. Al mismo tiempo, hacer regulaciones e implementarlas demanda importantes recursos al gobierno; por eso es fundamental que esté bien diseñada.

¿Cómo mejorar la eficiencia y efectividad a través del AIR?

Al usar el AIR puede mejorarse el proceso de toma de decisiones que sirve para hacer regulaciones. En particular, el AIR ayuda a promover un proceso de toma de decisiones sistemático y un abordaje comparativo para esa toma de decisiones. El AIR te hace pensar y responder las siguientes preguntas:

- En términos generales, ¿cuál es el problema que debemos solucionar?
- ¿Cuál es el objetivo que queremos alcanzar?
- ¿Cuáles son las vías que tenemos para alcanzar ese objetivo?

Antes de proponer alguna regulación, deberían plantearse estas preguntas. Al iniciar todo el proceso con estas preguntas, es casi seguro que se podrán identificar tantas opciones prácticas como sea posibles para alcanzar el objetivo, lo cual es fundamental en el caso de buscar la mejor opción.

Un error muy común es empezar el análisis confundiendo los "medios" con los "fines". El objetivo de política pública o regulatorio es el "resultado final" que el gobierno quiere alcanzar. Eso no debería confundirse con los "medios" para lograrlo, porque entonces no se tendría la capacidad de considerar el mérito de todas las alternativas que puedan existir. Por ejemplo, un objetivo de política pública puede ser reducir el número de muertes por accidentes de tránsito. Disminuir la velocidad permitida es un medio para alcanzar el objetivo, pero no es el objetivo en sí. Otros medios pueden ser exigir medidas de seguridad específicas o mejorar las condiciones viales. Este ejemplo muestra que hay varias formas y opciones de alcanzar el objetivo.

Una vez que se identifican todas las opciones posibles, el AIR debe compararse, en cuanto a beneficios y costos. Esto quiere decir que debe tratarse de identificar todos los impactos de las diferentes opciones. Una vez hecho esto, entonces se puede analizar cada una para obtener información sobre cuál es la más eficaz y eficiente.

Maximizar el bienestar social

La regulación debería proceder solo si se espera que mejore las condiciones económicas de la sociedad y su bienestar. Eso solo se alcanza si el total de beneficios de una regulación, para el conjunto de la sociedad, es mayor al total de los costos, considerando todos los impactos sobre la sociedad. Un aspecto importante que debe considerarse en el AIR es que siempre debe tenerse presente el aspecto del "conjunto de la sociedad", en vez de poner demasiada atención a los impactos sobre determinados grupos que puedan presionar para que se tome una decisión regulatoria específica.

Objetivos SMART

Para formular buenos objetivos pueden tomarse en cuenta las siguientes características elaboradas por la Comisión Europea (usualmente se resumen como SMART, por sus siglas en inglés, *Specific*, *Measurable*, *Achievable*, *Realistic, Timely,* explicadas a continuación)

Específico: el objetivo debe ser bastante concreto para que no esté abierto a interpretaciones y busque resolver problemas específicos y no situaciones macroeconómicas.

Mensurable: en este punto del AIR se debe pensar en el plan de monitoreo y evaluación, por lo que debe plantearse un objetivo que pueda ser sujeto a evaluación para analizar si la regulación implementada está funcionando.

Factible: deben plantearse objetivos que razonablemente puedan cumplirse, deben evitarse sesgos optimistas que terminen por volverlos inviables.

Realista: el objetivo debe relacionarse explícitamente con el problema y sus causas.

Oportuno: deben especificarse los plazos en los que se espera lograr los objetivos para poder diseñar la evaluación.

Fuente: Adaptado de (European Commission, 2015[1]), "Better Regulation Guidelines", p. 65, http://ec.europa.eu/smart-regulation/guidelines/docs/swd_br_guidelines_en.pdf.

5. Paso AIR: definición de las alternativas a la regulación

Una vez que se define el problema y el objetivo por alcanzar con la intervención del gobierno, los ministerios y entidades deberán definir las distintas alternativas disponibles para abordar el problema y lograr los objetivos planteados. En este caso, la consulta preliminar también puede proveer información e insumos para definir las alternativas.

Nótese que la opción normativa es solo una de las alternativas posibles, y que deben incluirse otras alternativas no regulatorias como posibles recursos para abordar el problema y alcanzar el objetivo.

Véase en el Recuadro 8.3 más información sobre cómo identificar las alternativas.

Recuadro 8.3. Definición de alternativas a la regulación dentro del proceso de AIR

Normalmente, la regulación es la única opción considerada por quienes toman las decisiones, quizás porque hay un hábito muy antiguo en el gobierno de favorecer esta tendencia. Sin embargo, es necesario considerar alternativas para identificar si el problema de política pública puede resolverse de otra forma, en función de sus circunstancias específicas.

Otras herramientas de intervención pueden ser las que se mencionan a continuación:

- Realizar una campaña de información para enterar o prevenir al público sobre un problema;
- Ofrecer información específica directamente a los consumidores para permitirles que vean por sus propios intereses;
- Obligar a quienes ofrecen bienes y servicios a dar información a los consumidores antes de que adquieren los productos;
- Establecer un impuesto para desmotivar alguna actividad;
- Aplicar un subsidio para estimular alguna conducta en particular;
- Promover el desarrollo de un esquema de "autorregulación" dentro de la industria o un grupo en particular.

6. Paso AIR: Evaluación inicial del impacto de las alternativas

En este paso, los ministerios y entidades gubernamentales deben hacer una evaluación inicial de los costos y beneficios de cada una de las alternativas identificadas. En el caso de la alternativa regulatoria, no es necesario tener el proyecto normativo totalmente elaborado. Un bosquejo de la normativa bastaría para cumplir con este paso.

Con el problema bien definido, y con los objetivos que se desea alcanzar, debería ser posible hacer un análisis de los beneficios netos esperados de cada opción. El análisis no debe ser exhaustivo, sino más bien una guía para decidir si la alternativa más recomendable es proceder con la opción normativa. Eso significa que, si bien no se debe aspirar a un análisis de costo-beneficio monetario pleno, al menos debería hacerse un análisis cualitativo bien justificado o alguna otra técnica de evaluación de impacto (véanse en el capítulo anterior opciones de técnicas de evaluación).

Debe tenerse en cuenta que el AIR es un proceso recursivo: a medida que el ministerio o entidad avanza en la elaboración del AIR, se recolecta más información y el proceso de evaluación se perfecciona y depura, lo cual debería llevar a hacer otra evaluación de las

alternativas. La decisión final de emitir una normativa o no, dependerá del resultado de reevaluar en forma constante las opciones.

Véase en el Recuadro 8.4 mayor información sobre el paso 6, evaluación inicial del impacto de las alternativas.

Recuadro 8.4. Evaluación inicial del impacto de las alternativas en el proceso de AIR

En muchos casos, el análisis inicial que se hace a través del AIR puede indicar que no es deseable regular. Se puede llegar a establecer que algún otro tipo de herramienta puede permitirnos lograr los objetivos que buscamos de una manera más eficiente y eficaz. En esos casos, el AIR puede ayudar porque da un entendimiento de los posibles impactos de enfoques alternativos a la regulación para alcanzar objetivos de políticas públicas. En su defecto, el análisis hecho puede revelar que no es necesaria la intervención gubernamental.

Descubrir que no se necesita hacer nada para responder al problema puede darse en los siguientes casos:

- Cuando el tamaño del problema es tan pequeño que no se justifican los costos de la acción gubernamental; y
- Cuando el análisis demuestra que una regulación, o cualquier otra acción, no es viable para realmente abordar el problema y a un costo razonable que permita tener algún tipo de beneficio.

¿Cómo se puede concluir que la regulación se justifica?

No hay ninguna regla específica que sirva para determinar si el problema es suficientemente grande para justificar la intervención gubernamental. Sin embargo, se puede considerar lo siguiente:

- La capacidad limitada del gobierno para hacer cumplir las regulaciones de manera eficaz;
- El tamaño del problema comparado con otros que, se consideró, necesitaban regulaciones;
- La capacidad de los grupos afectados para tomar alguna acción que pueda resolver el problema,
- Si los problemas tienden a durar mucho o si pueden cambiar relativamente rápido debido a factores externos.

Una vez que se toman en cuenta todos estos elementos, si se cree que la regulación se justifica, debe considerarse si la regulación servirá para resolver el problema a un costo razonable comparado con otras alternativas.

7. Paso AIR: ¿La normativa es la mejor opción?

Una vez evaluadas las distintas alternativas, se decide si la opción de emitir una normativa es o no lo mejor. Esta evaluación supone que existe suficiente evidencia que permite llegar a una conclusión confiable. Si la evaluación realizada con la evidencia e información disponible sugiere que la opción normativa es la más deseable por los beneficios netos potenciales que genera, entonces debe procederse a la siguiente etapa. De lo contrario, debe examinarse con mayor minuciosidad la alternativa más viable. En la

medida en que se recolecte más información y aumente el grado de complejidad del AIR, esta evaluación debe repetirse.

8. Formulación del proyecto de normativa

Es recomendable que el proyecto de normativa se elabore en forma detallada hasta que se haya hecho una evaluación inicial de las alternativas, y se valide que la opción normativa es la que potencialmente pueda proporcionar los mayores beneficios netos.

En esta etapa deben llevarse a cabo los pasos internos necesarios para que las áreas técnicas de los ministerios y entidades gubernamentales se coordinen con los departamentos jurídicos para decidir sobre el tipo de instrumento legal que se elaborará. Involucrar a los departamentos jurídicos también debe garantizar la legalidad de la norma, así como el cumplimiento de requisitos legales técnicos, como los estipulados en la Guía de Técnica Legislativa para elaboración de Proyectos Normativos de las Entidades del Poder Ejecutivo, del MINJUSDH.

En este paso, es recomendable que las áreas técnicas de los ministerios o entidades compartan con los equipos jurídicos el contenido del AIR creado hasta este momento, que debe incluir:

- Definición del problema;
- Definición de los objetivos de política pública;
- Identificación de las alternativas;
- Evaluación inicial de las alternativas,
- Descripción del proceso de consulta preliminar, sus resultados y su contribución a cada una de las secciones anteriores,

Eso con el fin de que los departamentos jurídicos se enteren de la información, evidencia, y evaluación que llevó a decidir la elaboración de un proyecto normativo, y de esa forma, asegurar el alineamiento de los objetivos que se persiguen con la normativa entre las áreas técnicas y los departamentos jurídicos.

9. Socialización del proyecto

Dependiendo de la naturaleza del problema, del objetivo de política pública y del tipo de norma que se pretende emitir, ya debe haberse llevado a cabo la coordinación entre las oficinas de gobierno, ministerios o entidades.

En caso de que no haya comenzado, en esta etapa el ministerio o entidad encargada debe establecer la coordinación con las dependencias adecuadas. Es posible que las etapas 8 y 9 se lleven al mismo tiempo, pues la elaboración del instrumento regulatorio suele efectuarse de manera conjunta. Pero para efectos didácticos, en este informe las dos etapas se presentan de manera secuencial.

10. Paso AIR: criterios de selección del tipo de AIR

El capítulo anterior recomienda que en el Perú se establezca el criterio de proporcionalidad en el AIR: la minuciosidad de la evaluación de la opción regulatoria debe ser congruente con el impacto esperado de dicha regulación (véanse las recomendaciones 12 y 13).

En esta etapa, las entidades o ministerios deben utilizar los criterios establecidos con anterioridad por el órgano de supervisión en materia de política regulatoria, para decidir qué tipo de AIR se debe preparar y entregar (véanse en el Recuadro 7.5, capítulo anterior, ejemplos internacionales de criterios de diferenciación entre los tipos de AIR).

La decisión del tipo de AIR – de alto impacto o impacto moderado – definirá los contenidos de las secciones de evaluación de impacto (paso 12), las medidas para asegurar el cumplimiento de la regulación (paso 13) y las medidas para el monitoreo y evaluación de la regulación (paso 14), tal y como se explica más adelante.

11. Paso AIR ¿AIR de alto impacto?

En caso de que se cumpla con los criterios, los ministerios o entidades gubernamentales prepararán el AIR de alto impacto.

12. Paso AIR de alto impacto: evaluación de impacto, análisis de costo-beneficio expresado en términos monetarios

Para el AIR de alto impacto es recomendable efectuar un análisis monetario de los costos y beneficios. Considerando el alto impacto esperado de la normativa, es necesario que la descripción de beneficios y costos sea detallada y que sus valores se expresen en términos monetarios. Asimismo, deberá demostrarse que los beneficios de la propuesta de normativa son mayores que los costos.

Véase en el Recuadro 7.7 un resumen de la metodología y más referencias.

Adicionalmente, debe demostrarse que la propuesta de normativa es la que ofrece los mayores beneficios sociales netos entre las alternativas consideradas. Para eso, deben reevaluarse los beneficios y costos que brindan las alternativas identificadas en el paso 5, y hacer una reevaluación general para decidir qué alternativa es la que ofrece los beneficios netos más altos. Por eso, en la Gráfica 8.1 se incluye un vínculo de retroalimentación entre este paso y el paso 7. En caso de que la opción normativa sea la que tenga el mayor beneficio social neto esperado, el proceso para emitir la normativa continuaría.

13. Paso AIR de alto impacto: medidas para asegurar el cumplimiento de la regulación

Una parte fundamental del ciclo de gobernanza regulatoria, como se ilustra en la Gráfica 1.4, es implementar y hacer cumplir la regulación. Por eso, en este paso, los ministerios y entidades gubernamentales deben detallar las estrategias que se proponen para maximizar el cumplimiento por los administrados de las obligaciones establecidas en la propuesta de normativa.

El Recuadro 8.5 incluye más información sobre las medidas para asegurar el cumplimiento de la regulación.

Como parte del AIR de alto impacto, es recomendable definir lo siguiente:

- Programa detallado de fiscalizaciones, incluida información específica de los recursos necesarios para implementar y operar el sistema.
- Programa detallado de sanciones y multas por incumplimiento, y los recursos necesarios para implementar y operar el sistema.
- Descripción detallada de otras medidas que se emplearán para incrementar la tasa de cumplimiento, como campañas de información, acuerdos con cámaras empresariales, entre otros; y los recursos necesarios para implementar y operar estas medidas.

Los costos y beneficios identificados en este paso deben incluirse en la evaluación de impacto, lo que obligaría a reevaluar el beneficio neto esperado de la propuesta de normativa, de aquí que se incluya un vínculo de retroalimentación entre este paso y el

paso 12, lo que a su vez debería llevar a una reevaluación integral de las alternativas para abordar el problema de política pública.

Recuadro 8.5. Medidas para asegurar el cumplimiento de la regulación en el proceso de AIR

Un elemento importante de evaluar los impactos es hacer un análisis realista de la tasa de cumplimiento que se espera alcanzar con la propuesta regulatoria. La regulación solamente tendrá un impacto si la gente cumple con ella.

El tema del cumplimento debe contemplarse desde dos puntos de vista. Primero, si la evaluación considera que hay riesgo para un nivel alto de incumplimiento, debe estudiarse el porqué de tal caso. Eso permitirá ponderar todos los aspectos de la regulación que pueden cambiarse para promover el cumplimiento. Y puede suponer cambiar la regulación sustancialmente o cambiar la comunicación o la implementación propuesta.

Segundo, si hay un alto riesgo de incumplimiento, debe considerarse si es apropiado continuar con la propuesta regulatoria. Si se identifica un riesgo de fracaso regulatorio, porque la regulación no puede resolver las deficiencias del mercado o el problema identificado, o el costo de resolver este último es demasiado alto, es conveniente detenerse a pensar si vale la pena continuar.

Deben considerarse varios elementos al pensar en el nivel de cumplimiento. Primero, cómo conseguir que los grupos potencialmente afectados cumplan voluntariamente con la propuesta. Esto se facilita si la regulación es razonable y legítima, si el costo de hacerlo de esa forma no es muy elevado o si el incumplimiento llevaría a tener problemas mayores. Los grupos que tienden a cumplir voluntariamente son aquellos que acatan las leyes.

Segundo, considerar qué tan eficientes serán las acciones de inspección y fiscalización para incrementar la tasa de cumplimiento. Esto significa establecer si hay recursos suficientes que puedan destinarse a ese propósito y poder detectar problemas oportunamente.

Tercero, considerar si es válido aplicar sanciones a aquellos que no cumplan y si esas sanciones bastarán para modificar la conducta, con el objetivo de aumentar el grado de cumplimiento.

En general, si las tasas de cumplimiento tienden a ser bajas, es fundamental poder detectar o reducir el incumplimiento a través de acciones de implementación. Si esto no puede hacerse, entonces puede ocurrir un fracaso regulatorio. Eso significa reconsiderar la propuesta regulatoria y ver si hay algún mecanismo alternativo que pudiera ser más eficaz.

14. Paso AIR de alto impacto: medidas para el monitoreo y evaluación de la regulación

En este paso, los ministerios y entidades deben definir las medidas que se establecerán para verificar el desempeño de la regulación. Esas medidas deben incluir información e indicadores que permitan medir el avance del cumplimiento del objetivo de política pública a alcanzar por la normativa. La información e indicadores definidos deben ser lo suficientemente claros para que permitan a los ministerios o entidades, así como al público en general, apreciar que la aplicación de la normativa aborda el problema

identificado en el paso 3, y en qué medida se logra el objetivo de política pública definido en el paso 4.

Adicionalmente, en este paso deben definirse los indicadores que permitirán evaluar el desempeño de la regulación después de un determinado periodo de su aplicación. Con el fin de cerrar el ciclo de gobernanza regulatoria, es necesario asegurarse de que los objetivos de política pública planteados a alcanzar en un principio —con la emisión y aplicación de la normativa—, se alcance verdaderamente. Esta evaluación debe llevarse a cabo después de un periodo bastante largo que permita apreciar los impactos de la normativa, y que a la vez ofrezca la oportunidad de hacer las modificaciones necesarias a la normativa, incluida su eliminación, en caso de que los objetivos no se alcancen, o bien, que el problema de política pública desaparezca. Algunos países de la OCDE por lo general emplean un periodo de 3 a 5 años para llevar a cabo la denominada evaluación *ex post* de la regulación (OECD, 2015[2]).

En este paso, los ministerios o entidades gubernamentales deben definir *a priori* la información y los indicadores a emplear en la evaluación *ex post*. Los indicadores para evaluar la regulación pueden o no coincidir con los indicadores de monitoreo.

Véase en el Recuadro 8.6 mayor información sobre cómo definir las medidas para el monitoreo y evaluación de la regulación.

Recuadro 8.6. Medidas para el monitoreo y evaluación de la regulación en el proceso de AIR

Monitoreo de la regulación

El monitoreo es un proceso sistemático para la recolección, análisis y utilización de información para medir el progreso en la consecución de los objetivos de política pública establecidos por la propuesta regulatoria. El monitoreo de una propuesta regulatoria permite identificar si la regulación se está aplicando como se esperaba o, en su caso, si hay necesidad de implementar otras medidas Para llevar a cabo un adecuado monitoreo de nuestra propuesta regulatoria necesitamos identificar:

- ¿Qué evidencia necesitamos?
- ¿Cuándo y cómo la debemos recolectar?
- ¿Quién deberá recolectarla y de quién se obtendrá?

Para ello debemos establecer indicadores que nos permitan medir el desempeño de la propuesta regulatoria. Estos indicadores deben estar definidos, ser medibles y medirse en un tiempo determinado. Para obtener la información debemos considerar las siguientes características:

- La búsqueda de información debe ser exhaustiva, es decir, debemos considerar información cualitativa y cuantitativa.
- El costo por la recolección de datos debe ser proporcional al beneficio esperado por la obtención de esa información.
- Evitar solicitar información duplicada, en particular información que se haya solicitado previamente.
- La recolección y el uso de la información que se recabe deben ser oportunos, de otra manera se corre el riesgo de que la información no sea útil y se genere un costo excesivo.
- Por último, durante este proceso debe garantizarse la transparencia y la utilidad de la información.

Evaluación de la regulación

Es necesario evaluar las políticas existentes a través del análisis de impacto *ex post* con la finalidad de asegurar que las regulaciones sean eficaces y eficientes. En algunas circunstancias, los procesos formales de análisis de impacto *ex post* pueden ser más eficaces que el análisis *ex ante* para informar sobre el debate de políticas en curso. Éste puede ser el caso, por ejemplo, si las regulaciones se elaboran bajo presión para implementar una respuesta rápida. Debe prestarse atención, en una etapa temprana del ciclo de política pública, a los criterios de desempeño para la evaluación *ex post*, eso incluye revisar si los objetivos de la regulación son explícitos, qué datos se usarán para medir el desempeño, así como la asignación de recursos institucionales. Puede resultar difícil dirigir recursos escasos de políticas públicas a la revisión de una regulación existente; de igual manera, es necesario programar sistemáticamente la revisión de la regulación para asegurar que se lleve a cabo la evaluación *ex post*.

Para llevar a cabo una evaluación *ex post* se requiere, en primer lugar, identificar y recopilar información sobre indicadores que permitan medir en qué grado se han alcanzado los objetivos, así como el nivel de cumplimiento y los efectos de la regulación. Dichos indicadores normalmente deben determinarse en el marco de una evaluación *ex ante*, al momento de aplicar alguno de los métodos establecidos para calcular los impactos (Análisis de Costo-Beneficio, Análisis de Costo-Efectividad, Análisis de Decisión Multi-criterio, entre otros).

La evaluación *ex ante* y la evaluación *ex post* se asemejan en el sentido de que en ambos procesos se valora la calidad de la regulación. No obstante, mientras que la evaluación *ex ante* realiza un ejercicio probabilístico para calcular los posibles impactos que tendrá una futura regulación una vez implementada, la evaluación *ex post* supone un ejercicio de comprobación que exige recopilar la información referida al cumplimiento y efectos sobre los agentes o mercado de la regulación durante un período determinado.

Así, mientras la evaluación *ex ante* tiene por objeto predecir el impacto de una regulación basándose en un análisis prospectivo; la evaluación *ex post* se define como un juicio crítico, sustentado en pruebas, de si una regulación satisface las necesidades que pretende satisfacer y si logra los efectos esperados. La evaluación *ex post* no se limita a evaluar si algo sucedió o no, y se enfoca en evaluar la causalidad (es decir, si la acción tomada modificó comportamientos y produjo los cambios esperados, o ambos).

En el AIR de alto impacto debe definirse lo siguiente:

- Plan detallado para recolectar la información necesaria y crear los indicadores pertinentes para medir el monitoreo del desempeño de la normativa, incluida la periodicidad de la recolección e información específica de los recursos necesarios para implementar y operar el sistema.
- Estrategia detallada para la evaluación *ex post* de la normativa, incluida la recolección y creación de indicadores durante la implementación de la normativa para la realización posterior de la evaluación, la periodicidad de la recolección e información específica de los recursos necesarios para implementar y operar el sistema.

Una vez definido este paso, los ministerios o entidades gubernamentales deben hacer una reevaluación de los costos y beneficios esperados de la normativa, lo que a su vez debe llevar a reevaluar el proyecto de normativa para confirmar si es la mejor alternativa de política pública.

15. Paso AIR: El AIR completa y el proyecto normativo se someten a i) consulta pública y al ii) organismo supervisor

Una vez que se concluyen todas las secciones del AIR y con el proyecto de normativa finalizado, ambos deben enviarse al proceso de consulta pública y al organismo supervisor de política regulatoria.

16. Paso AIR: Involucramiento con los interesados como parte del proceso de consulta

En este paso, el proyecto de normativa y su AIR se ponen a disposición del público para que los revisen y hagan comentarios. De acuerdo con la recomendación 23 del capítulo anterior, la consulta debe tener las siguientes características:

- El proyecto normativo y su AIR correspondiente deben estar disponibles para la consulta al menos durante 30 días hábiles.
- Los administrados deben tener la capacidad de hacer comentarios tanto al proyecto normativo como al AIR.
- Los ministerios y entidades que emiten normativa deben responder todos los comentarios y, al finalizar el proceso, emitir un documento que resuma los comentarios recibidos y las acciones que tomarán para abordar los comentarios procedentes.

La experiencia del MINAN documentada en el capítulo 5 puede ser útil para implementar este sistema.

17. Paso AIR: evaluación por un organismo supervisor

Simultáneamente al paso anterior, el organismo supervisor de política regulatoria revisaría si el AIR cumple con los criterios establecidos en las directrices respectivas. De acuerdo con la recomendación 8, el órgano supervisor debe tener la capacidad de rechazar las propuestas normativas cuyas AIR no cumplan con las normas requeridas.

18. Paso AIR: reformulación del proyecto normativo y del AIR por retroinformación y reenvío al organismo supervisor

En este paso, los ministerios y entidades gubernamentales deben modificar tanto el AIR como el proyecto normativo, utilizando como insumo la información recolectada en el proceso de consulta, así como los comentarios hechos por el organismo supervisor.

19. Paso AIR: dictamen final del organismo supervisor

El organismo supervisor vuelve a evaluar el proyecto de AIR y de normativa modificado, remitidos por los ministerios y entidades gubernamentales y emite su dictamen final.

20. Envío a la CCV en su caso

En este paso, los proyectos de normativas que tienen impacto sobre varios sectores de la economía serían revisados por la CCV como sucede actualmente. Nótese que el reporte OECD (2016), *Regulatory Policy in Peru: Assembling the Framework for Regulatory Quality*, OECD Reviews of Regulatory Reform recomienda que:

...la evaluación de impacto regulatorio debe ser parte de la evaluación de la CCV. El análisis que deben realizar el MEF, PCM y MINJUSDH debe efectuarse antes de que el anteproyecto de normativa pase a la Comisión de Coordinación Viceministerial, con un periodo adecuado para su realización. El dictamen emitido por el Consejo Coordinador de Política Regulatoria o el órgano de supervisión sobre el anteproyecto de normativa y el AIR debe ser considerado como parte de la evaluación de la CCV.

21. Publicación de la normativa

En este paso se incluyen todos los procesos administrativos y legales aplicables que actualmente existen en el Perú previo a la publicación en el *Diario Oficial El Peruano*, como la aprobación del Consejo de Ministros para cierto tipo de normativas.

AIR de impacto moderado

La Gráfica 8.2 muestra el diagrama del proceso modelo para la propuesta de AIR de impacto moderado. Las etapas enumeradas a continuación son iguales a las del AIR de alto impacto, por lo que no es necesario repetir su descripción:

1. Surge problema potencial de política pública

2. Paso AIR: consulta preliminar

3. Paso AIR: definición del problema

4. Paso AIR: definición de los objetivos de la política pública

5. Paso AIR: definición de las alternativas a la regulación

6. Paso AIR: evaluación inicial del impacto de las alternativas

7: Paso AIR: ¿La normativa es la mejor opción?

8. Formulación del proyecto de normativa

9. Socialización del proyecto

10. Paso AIR: criterios de selección del tipo de AIR

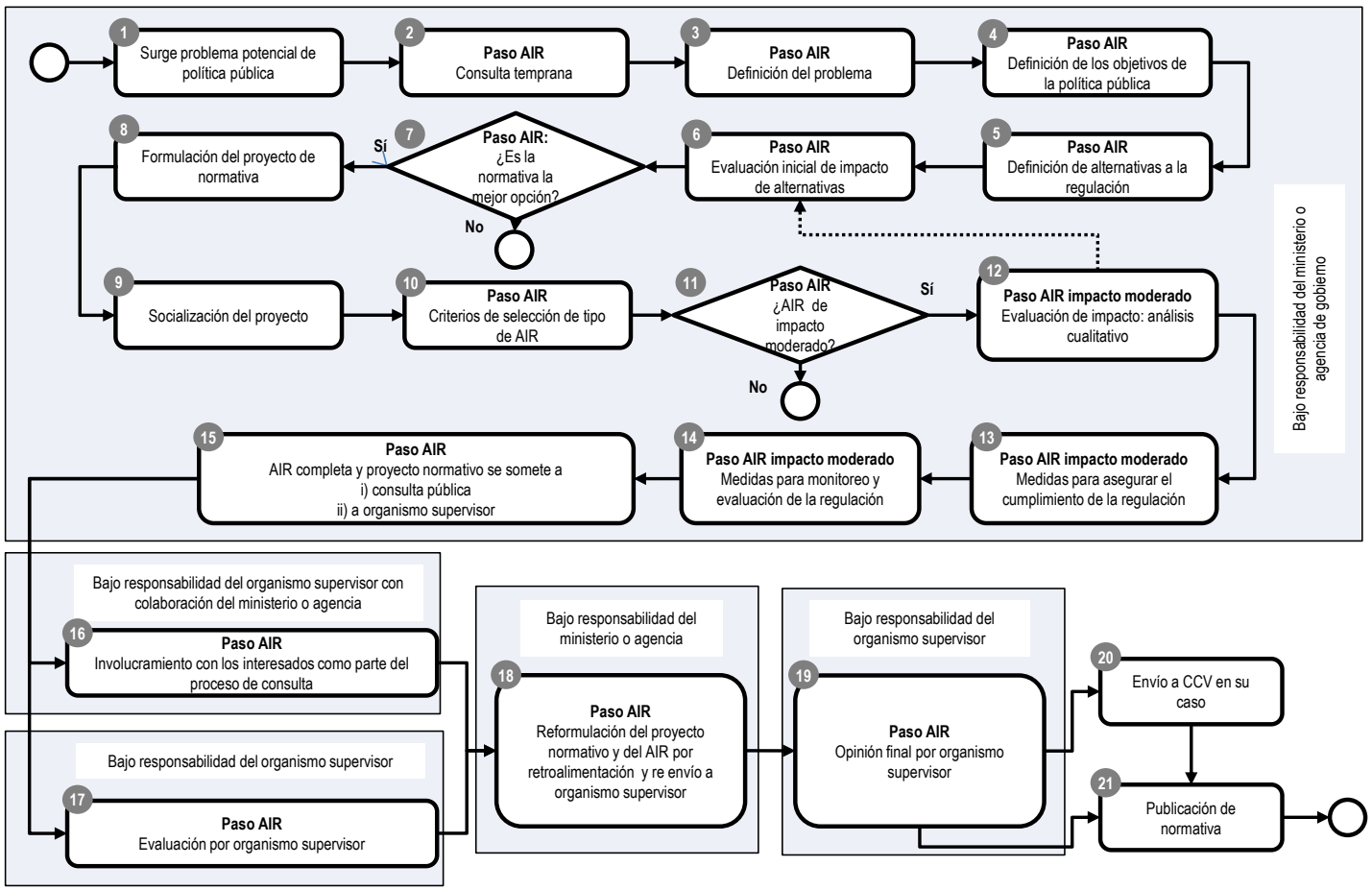
11. Paso AIR ¿AIR de impacto moderado?

En caso de que se cumpla con los criterios, los ministerios o entidades gubernamentales prepararán el AIR de impacto moderado.

12. Paso AIR de impacto moderado: evaluación de impacto, análisis de costo-beneficio.

A diferencia del AIR de alto impacto, en el AIR de impacto moderado es adecuado llevar a cabo un análisis cualitativo de costo-beneficio, o bien recurrir a otra técnica de evaluación de impacto que sea menos exigente para expresar en términos monetarios los beneficios y costos.

Gráfica 8.2. Propuesta del proceso de AIR de impacto moderado



Por supuesto que el análisis de costo-beneficio debería ser siempre la opción preferida, pero dada la naturaleza de la propuesta de normativa que es de impacto moderado, otras técnicas como el análisis de costo efectividad o el análisis multicriterio son aceptables. Véanse en el recuadro 7.8 más detalles.

En todo caso, cuando se trate de proyectos normativos de impacto moderado debería incluirse una descripción detallada cualitativa de los beneficios y los costos.

Al igual que en el caso de los proyectos normativos de alto impacto, debería demostrarse que la propuesta de normativa es la que ofrece los mayores beneficios sociales netos entre las alternativas consideradas. Para eso, deben reevaluarse los beneficios y costos que brindan las alternativas identificadas los paso 5 y 6, y hacer una reevaluación general para decidir qué alternativa es la que ofrece los beneficios netos más altos. Por eso. en la Gráfica 8.2 se incluye un vínculo de retroalimentación entre este paso y el paso 6 En caso de que la opción normativa sea la que tenga el mayor beneficio social neto esperado, el proceso para emitir la normativa continuaría.

13. Paso AIR de impacto moderado: medidas para asegurar el cumplimiento de la regulación

Una parte fundamental del ciclo de gobernanza regulatoria, como se ilustra en la Gráfica 1.4, es implementar y hacer cumplir la regulación. Por eso, en este paso, los ministerios y entidades gubernamentales deben describir de forma general las estrategias que se proponen para maximizar el cumplimiento por los administrados de las obligaciones establecidas en la propuesta de normativa.

En el Recuadro 8.5 se incluye más información sobre las medidas para asegurar el cumplimiento de la regulación.

Como parte del AIR de impacto moderado, es recomendable definir lo siguiente:

- Estrategia general de fiscalizaciones;
- Descripción del esquema de sanciones y multas por incumplimiento;
- Descripción de otras medidas que se emplearán para incrementar la tasa de cumplimiento, como campañas de información, acuerdos con cámaras empresariales.

14. Paso AIR de impacto moderado: medidas para el monitoreo y la evaluación de la regulación

En este paso, los ministerios y entidades deben describir las medidas que se establecerán para verificar el desempeño de la regulación. Esas medidas deben incluir información e indicadores que permitan medir el avance del cumplimiento del objetivo de política pública a alcanzar por la normativa. La información e indicadores definidos deben ser lo suficientemente claros para que permitan a los ministerios o entidades, así como al público en general, apreciar que la aplicación de la normativa aborda el problema identificado en el paso 3, y en qué medida se logra el objetivo de política pública definido en el paso 4.

Adicionalmente, en este paso deben definirse los indicadores que permitirán evaluar el desempeño de la regulación después de un determinado periodo de su aplicación. Con el fin de cerrar el ciclo de gobernanza regulatoria, es necesario asegurarse de que los objetivos de política pública planteados a alcanzar en un principio – con la emisión y aplicación de la normativa – se alcancen verdaderamente. Esta evaluación debe llevarse a cabo después de un periodo bastante largo que permita apreciar los impactos de la normativa, y que a la vez ofrezca la oportunidad de hacer las modificaciones necesarias a

la normativa, incluida su eliminación, en caso de que los objetivos no se alcancen, o bien, que el problema de política pública desaparezca. Algunos países de la OCDE por lo general emplean un periodo de 3 a 5 años para llevar a cabo la denominada evaluación *ex post* de la regulación (OECD, 2015[2]).

En este paso, los ministerios o entidades gubernamentales deben definir *a priori* la información y los indicadores a emplear en la evaluación *ex post*. Los indicadores para evaluar la regulación pueden o no coincidir con los indicadores de monitoreo.

Véase en el Recuadro 8.6 mayor información sobre cómo definir las medidas para el monitoreo y evaluación de la regulación.

En el AIR de impacto moderado, se debe definir lo siguiente:

- Plan detallado para recolectar la información necesaria y crear los indicadores pertinentes para medir el monitoreo del desempeño de la normativa, incluida la periodicidad de la recolección.
- Estrategia para la evaluación *ex post* de la normativa, incluida la recolección y creación de indicadores durante la implementación de la normativa para la realización posterior de la evaluación y la periodicidad de la recolección.

Las etapas enumeradas a continuación son iguales a las del AIR de alto impacto, por lo que no es necesario repetir su descripción:

15. Paso AIR: El AIR completa y el proyecto normativo se someten a i) consulta pública y al ii) organismo supervisor

16. Paso AIR: involucramiento con los interesados como parte del proceso de consulta

17. Paso AIR: evaluación por un organismo supervisor

18. Paso AIR: reformulación del proyecto normativo y del AIR por retroinformación y reenvío al organismo supervisor

19. Paso AIR: dictamen final del organismo supervisor

20. Envío a la CCV en su caso

21. Publicación de la normativa

Exención del AIR

En este reporte se hacen dos propuestas del proceso de exención del AIR: para proyectos de normativas que no generen costos para los administrados, y para proyectos normativos incluidos en una lista de exención. Cada uno se explica a continuación.

Exención del AIR para proyectos de normativas incluidos en una lista de exención

El proceso propuesto para exención del AIR para proyectos de normativas incluidos en una lista de exención se incluye en la Gráfica 8.3. Este proceso supone que existe la lista de exención que se menciona en la recomendación 11. Véanse en el Recuadro 7.3 algunos ejemplos que podrían incluirse en esa lista.

El proceso comprende los siguientes pasos:

1. Formulación del proyecto de normativa

La propia naturaleza de las disposiciones normativas que podrían incluirse en la lista de exención supone cero costos de cumplimiento para los administrados. Como consecuencia, se puede prever que para este tipo de normativas no se requiere pasar por las etapas de identificación del problema, definición de objetivo y demás. Por el contrario, es seguro asumir que el proceso empieza con la formulación del proyecto de normativa.

2. Socialización del proyecto

Según el tipo de norma que se pretenda emitir, el ministerio o entidad encargada establece la coordinación con las dependencias adecuadas. Es posible que las etapas 1 y 2 se realicen al mismo tiempo, pues la elaboración del instrumento normativo suele efectuarse de manera conjunta. Pero para efectos didácticos, en este reporte las dos etapas se presentan de manera secuencial.

3. Paso AIR: criterios de exención del AIR

El capítulo anterior incluye la recomendación de que en el Perú deben establecerse los criterios de exención del AIR, eso comprende una lista de disposiciones normativas que podrían estar exentas del AIR (véase la recomendación 11).

4. Paso AIR: ¿La propuesta normativa está en la lista?

En caso de que el proyecto de normativa esté en la lista de exención, los ministerios o entidades gubernamentales deben preparar la solicitud de exención del AIR. Se recomienda que la lista sea lo más detallada posible, a fin de evitar que los ministerios y agencias busquen recovecos para evitar la realización del AIR.

5. Paso exención del AIR: preparar y enviar solicitud de exención del AIR

El ministerio o entidad gubernamental prepara la solicitud de exención del AIR y la envía al organismo supervisor para su evaluación.

6. Paso exención del AIR: evaluación de la solicitud.

El organismo supervisor evalúa la solicitud de exención. Primero, debe revisar si efectivamente la disposición normativa se encuentra en la lista. Segundo, aun cuando la disposición normativa figure en la lista, el organismo supervisor debe determinar si en verdad no genera ningún costo a los administrados.

Sólo cuando ambos criterios se cumplan, el organismo supervisor debe emitir la aprobación de exención. En cualquier otro caso, debe solicitar al ministerio o entidad que prepare un AIR.

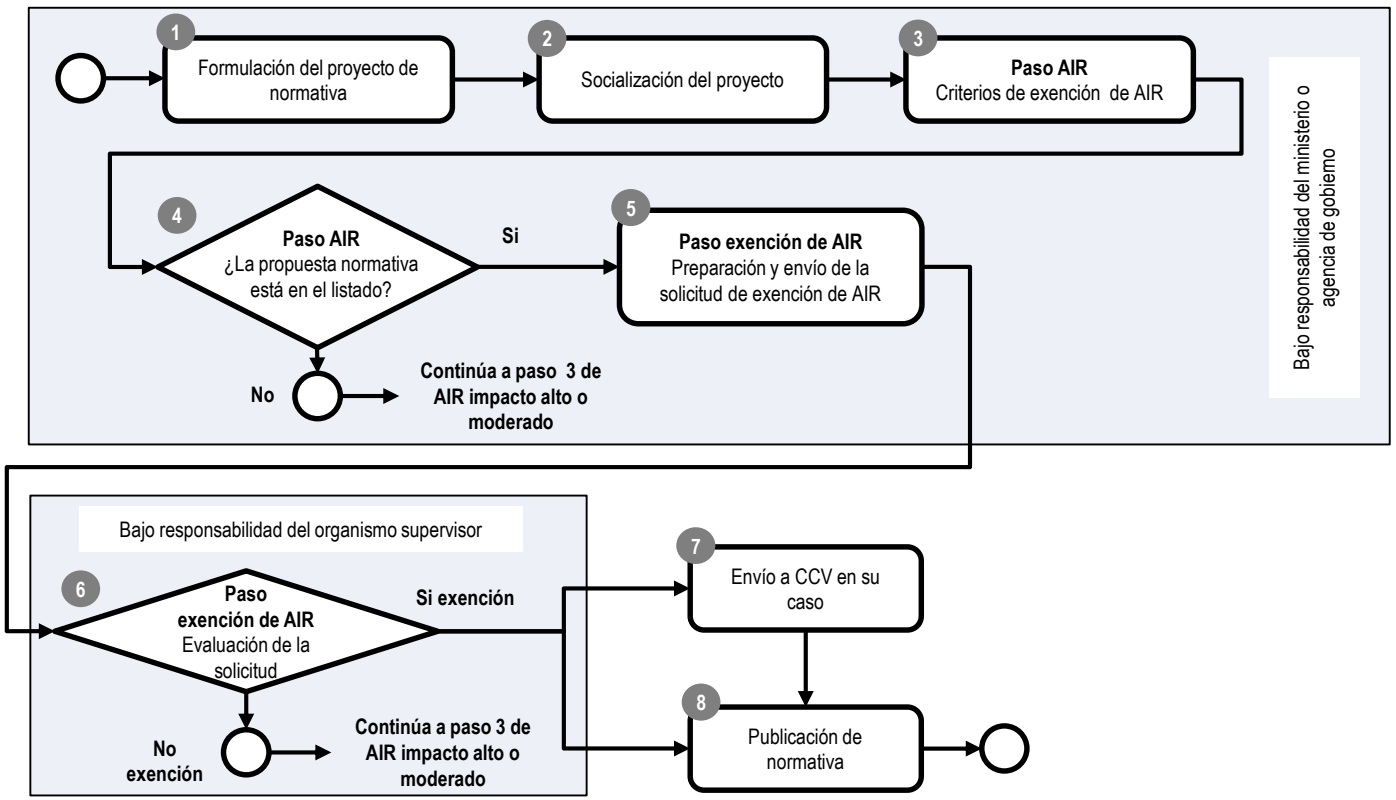
De darse este último supuesto, y considerando que ya exista un proyecto de normativa, lo recomendable sería que los ministerios o entidades gubernamentales empiecen el proceso de preparación del AIR en el paso 3 de AIR de impacto moderado o de AIR de alto impacto, teniendo en cuenta que la primera parte de ambos procesos es la misma.

Las etapas enumeradas a continuación son iguales a las correspondientes al AIR de alto impacto/impacto moderado, por lo que no es necesario repetir su descripción:

7. Envío a la CCV en su caso

8. Publicación de la normativa

Gráfica 8.3. Propuesta del proceso de exención del AIR para normativas incluidas en la lista de exención



Exención del AIR para proyectos de normativas que no generen costos para los administrados

Es posible que una propuesta de normativa no genere costos a los administrados (véanse en el recuadro 7.3 algunos ejemplos). En esos casos, el proceso modelo que se propone para solicitar la exención del AIR se muestra en la Gráfica 8.4.

Las etapas enumeradas a continuación para este proceso son iguales a las del AIR de alto impacto/impacto moderado, por lo que no es necesario repetir su descripción:

1. Surge problema potencial de política pública

2. Paso AIR: consulta preliminar

3. Paso AIR: definición del problema

4. Paso AIR: definición de los objetivos de la política pública

5. Paso AIR: definición de las alternativas a la regulación

6. Paso AIR: evaluación inicial del impacto de las alternativas

7: Paso AIR: ¿La normativa es la mejor opción?

8. Formulación del proyecto de normativa

9. Socialización del proyecto

Se prevé que las etapas antes señaladas son iguales a las etapas de los casos de AIR normales, pues puede ser que los proyectos que entren en el supuesto de no costos intenten legítimamente resolver un problema de política pública. De aquí la importancia de seguir los pasos indicados líneas atrás.

10. Paso exención de AIR: criterios de exención del AIR

El capítulo anterior incluye la recomendación de que en el Perú deben establecerse los criterios de exención del AIR, eso comprende el criterio de exentar disposiciones normativas que no generen costos a los administrados (véase la recomendación 11).

11. Paso exención de AIR ¿La propuesta normativa genera costos?

En esta etapa el ministerio o entidad gubernamental deben estar en condiciones de determinar si la propuesta de normativa genera o no costos a los administrados. Específicamente, una vez realizado el paso 6 “Evaluación inicial del impacto de las alternativas” los ministerios o entidades gubernamentales son capaces de determinar si la disposición normativa cumple con el criterio de cero costos de cumplimiento. En caso de que sea así, debe prepararse la solicitud de exención. En caso contrario, debe seguirse con el paso 11 del AIR de alto impacto o impacto moderado, para determinar la minuciosidad del análisis.

12. Paso AIR exención del AIR: preparación y envío de la solicitud de exención del AIR

El ministerio o entidad gubernamental prepara la solicitud de exención del AIR y la envía al organismo supervisor para su evaluación.

13. Paso AIR exención de AIR Evaluación de la solicitud.

El organismo supervisor evalúa la solicitud de exención. El organismo debe revisar con detenimiento si efectivamente la propuesta de disposición normativa no genera ningún costo a los administrados. En caso de ser así, debe emitir la aprobación de exención. De lo contrario, debe solicitar al ministerio o entidad que prepare un AIR.

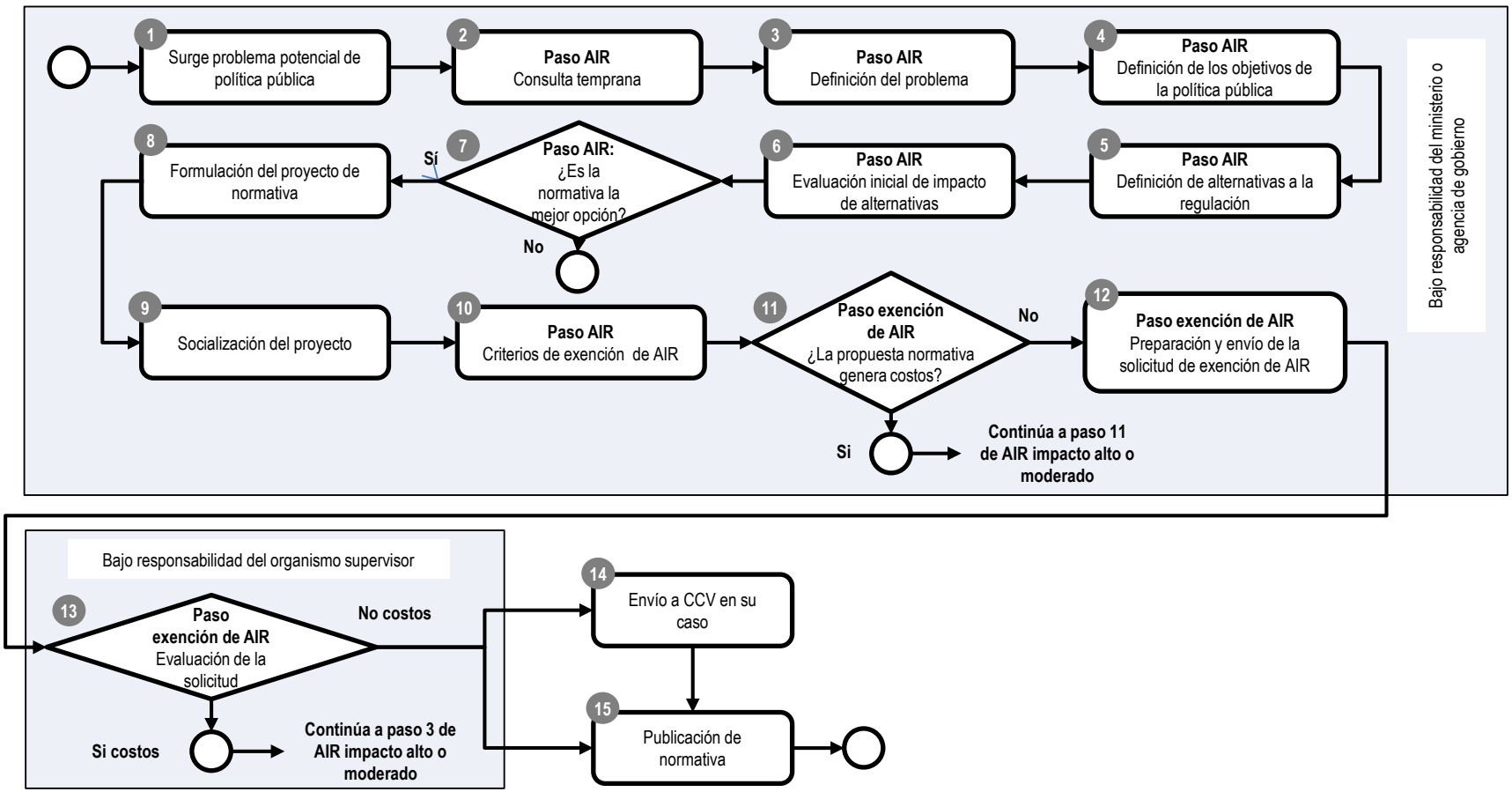
De darse este último supuesto, lo recomendable sería que los ministerios o entidades gubernamentales empiecen el proceso de preparar el AIR en el paso 3 del AIR de impacto moderado o el AIR de alto impacto, considerando que la primera parte de ambos procesos es la misma. Tras empezar el proceso AIR en el paso 3, los ministerios o agencias de gobierno podrían reevaluar el proceso AIR llevado hasta ahora, incluida la reevaluación de los costos.

Las etapas enumeradas a continuación son iguales a las a las correspondientes al AIR de alto impacto/impacto moderado, por lo que no es necesario repetir su descripción:

14. Envío a la CCV en su caso.

15. Publicación de normativa.

Gráfica 8.4. Propuesta del proceso de exención del AIR para normativas sin costos de cumplimiento



Referencias

European Commission (2015), *Better Regulation Guidelines*, http://ec.europa.eu/smart-regulation/guidelines/docs/swd_br_guidelines_en.pdf (consultado el 26 abril 2018). [1]

OECD (2015), *OECD Regulatory Policy Outlook 2015*, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264238770-en. [2]

OECD (2015), *Regulatory Policy in Perspective: A Reader's Companion to the OECD Regulatory Policy Outlook 2015*, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264241800-en. [3]

LA ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICOS (OCDE)

La OCDE constituye un foro único en su género, donde los gobiernos trabajan conjuntamente para afrontar los retos económicos, sociales y medioambientales que plantea la globalización. La OCDE está a la vanguardia de los esfuerzos emprendidos para ayudar a los gobiernos a entender y responder a los cambios y preocupaciones del mundo actual, como el gobierno corporativo, la economía de la información y los retos que genera el envejecimiento de la población. La Organización ofrece a los gobiernos un marco en el que pueden comparar sus experiencias políticas, buscar respuestas a problemas comunes, identificar buenas prácticas y trabajar en la coordinación de políticas nacionales e internacionales.

Los países miembros de la OCDE son: Alemania, Australia, Austria, Bélgica, Canadá, Chile, Corea, Dinamarca, Eslovenia, España, Estados Unidos de América, Estonia, Finlandia, Francia, Grecia, Hungría, Irlanda, Islandia, Israel, Italia, Japón, Letonia, Lituania, Luxemburgo, México, Noruega, Nueva Zelanda, Países Bajos, Polonia, Portugal, Reino Unido, República Checa, República Eslovaca, Suecia, Suiza y Turquía. La Comisión Europea participa en el trabajo de la OCDE.

Las publicaciones de la OCDE aseguran una amplia difusión de los trabajos de la Organización. Éstos incluyen los resultados de la compilación de estadísticas, los trabajos de investigación sobre temas económicos, sociales y medioambientales, así como las convenciones, directrices y los modelos desarrollados por los países miembros.

ÉDITIONS OCDE, 2, rue André-Pascal, 75775 PARÍS CEDEX 16
(42 2018 38 4 P) ISBN 978-92-64-30579-3 – 2019

Implementación del Análisis de Impacto Regulatorio en el Gobierno Central del Perú

ESTUDIOS DE CASO 2014-16

Este informe analiza el progreso de Perú en la adopción del análisis de impacto regulatorio (AIR). Con base en un análisis de cómo se emiten las normativas en cinco ministerios peruanos, se evalúa en qué medida se encuentran los componentes básicos de un sistema de AIR. El informe ofrece recomendaciones para acelerar la adopción de prácticas internacionales y el establecimiento de un sistema integral de AIR en Perú.

Consulte esta publicación en línea: ***https://doi.org/10.1787/9789264305809-es***.

Este trabajo está publicado en OECD iLibrary, plataforma que reúne todos los libros, publicaciones periódicas y bases de datos de la OCDE.
Visite ***www.oecd-ilibrary.org*** para más información.

ISBN 978-92-64-30579-3

OECD*publishing*
www.oecd.org/publishing