

1

Contexto del Análisis de Impacto Regulatorio

El Análisis de Impacto Regulatorio es un elemento clave del ciclo de gobernanza regulatoria, ya que garantiza la calidad de la nueva regulación al evaluar su impacto potencial. Este capítulo presenta el contexto del ciclo de gobernanza regulatoria y cómo el AIR encaja en el ciclo de vida de la regulación. El capítulo también presenta los principios de mejores prácticas de la OCDE sobre el AIR y presenta el estado de la evaluación ex ante en los países de la OCDE.

El AIR dentro del contexto de la gobernanza regulatoria

La regulación generalmente tiene como objetivo resolver problemas de política pública que pueden ser económicos, sociales, ambientales, de inclusión y otros. Para que la regulación sea eficaz en la resolución de estos problemas, debe contar con un buen diseño, y con una estrategia clara y sólida de implementación y supervisión. Para ello, los gobiernos alrededor del mundo deberían ocuparse no solo de pensar en cuál es la mejor regulación posible, sino en las maneras en las que diseñar e implementar dichas regulaciones pueden mejorar. Para contextualizar esto, la OCDE frecuentemente utiliza el ciclo de la gobernanza regulatoria, incluido en la Gráfica 1.1 (OECD, 2011^[1]). Este ciclo permite abordar la regulación desde un punto de vista integral. En otras palabras, desde que inicia el proceso de diseño hasta que la regulación resuelve el problema de política pública que enfrenta. 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. Sin embargo, la antesala de este análisis es la identificación del problema de política.

La Gráfica 1.1 describe el proceso cómo debe originarse la regulación, pero también señala cómo la regulación debe ser un ciclo de constante análisis. Después de evaluar el desempeño de la regulación se debe valorar si la regulación sigue siendo vigente, o si debe eliminarse o modificarse.

Gráfica 1.1. Ciclo de la gobernanza regulatoria



Fuente: (OECD, 2011^[1]), Regulatory Policy and Governance: Supporting Economic Growth and Serving the Public Interest, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264116573-en>.

Para iniciar el proceso de diseño de la regulación, la OCDE, considera importante adoptar un método de evaluación de impacto de la normativa que incorpore criterios de proporcionalidad y de costo-beneficio. Por lo tanto, el Análisis de Impacto Regulatorio (AIR) es un elemento clave para el manejo adecuado del ciclo de gobernanza regulatoria. El AIR es un elemento que permite medir la pertinencia de las normativas frente a los objetivos de política pública. Por consiguiente, el AIR debe ayudar a llevar a cabo la definición del problema de política pública y evaluar la mejor manera de aplicar y hacer cumplir la regulación. 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.

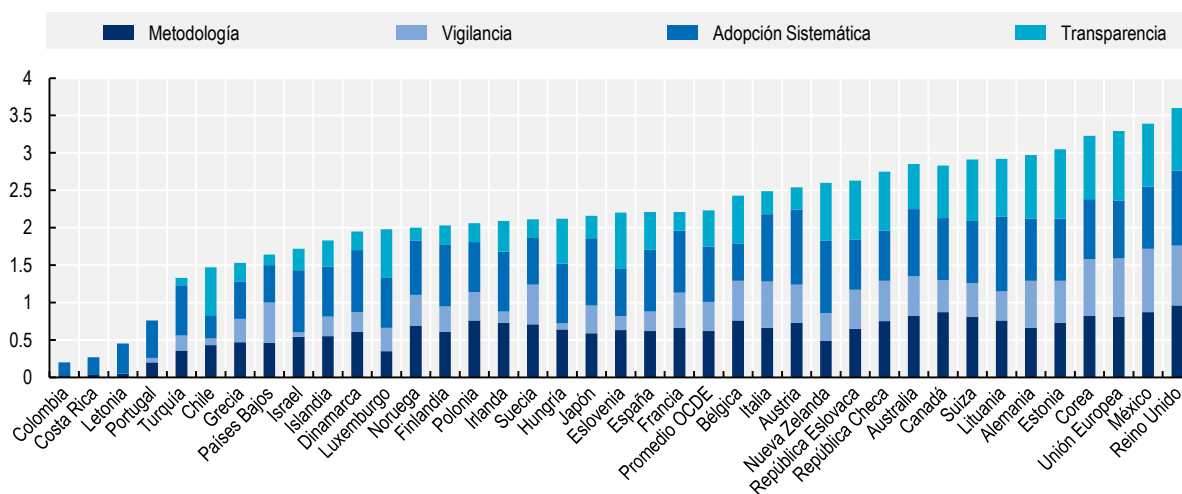
Posteriormente, el AIR ayuda a seleccionar la mejor opción para que intervenga el gobierno, ya sea con mecanismos regulatorios o de otra naturaleza; para ello utiliza el análisis de costo-beneficio, entre otras herramientas de análisis de costos. El diseño final de la normativa es parte del proceso del 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. 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 (OECD, 2019^[2]). Además, el AIR 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 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 sopesa 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.

El AIR en países OCDE

El Estudio de Política Regulatoria de la OCDE 2018, recopiló las prácticas de OCDE de sus países miembros, y destaca que prácticamente todos llevan a cabo la práctica del AIR (OECD, 2018^[3]). A pesar de esto, existe una gran diferencia en el alcance y la calidad de las prácticas de AIR en cada país. La OCDE realiza una encuesta cada dos años para medir las prácticas de AIR, tanto para leyes primarias como para regulaciones subordinadas. En la Gráfica 1.2 se pueden revisar los resultados de la última encuesta levantada en 2017. El indicador de medición se construye con cuatro categorías: metodología, transparencia, adopción sistemática, así como supervisión y control de calidad. Destacan en los primeros lugares, Reino Unido, México, la Unión Europea y Corea del Sur. También se puede apreciar que los indicadores con mayor variabilidad son la supervisión y control de calidad y la transparencia.

Gráfica 1.2. Indicador de calidad de AIR para leyes primarias



Nota: El indicador refleja prácticas del ejecutivo y excluye a Estados Unidos porque todas sus leyes son formuladas por el congreso.
 Fuente: Indicadores de Política Regulatoria y Gobernanza Encuesta 2017, <http://oe.cd/ireg>.

Más allá de la diferencia en la calidad de las prácticas de AIR, existen diferentes consideraciones en los elementos prácticos de la implementación. Esto incluye las excepciones de AIR, y los elementos que se exigen el proceso de evaluación. A pesar de que el AIR es una práctica que se ha llevado a cabo por décadas, los países han seguido reformando sus sistemas. Algunos ejemplos relevantes de los últimos años incluyen a Italia, al expandir su categoría de impactos para incluir costos sociales y ambientales. Corea del Sur implementó una plataforma digital para que los funcionarios conduzcan de manera más eficiente el análisis costo-beneficio (OECD, 2018^[3]). Esto revela que, si bien todos los países llevan a cabo el AIR, los gobiernos deben seguir reformando de manera constante sus prácticas.

Principios OCDE: Buenas Prácticas de AIR

El AIR tiene que ser planteado como una herramienta para mejorar la toma de decisiones, y no como una carga administrativa adicional para los tomadores de decisiones. Es por ello que, para tener una correcta implementación del AIR, es importante considerar los siguientes elementos (OECD, 2020^[4]):

- Comenzar siempre en la fase inicial del proceso de regulación;
- Identificar claramente el problema y los objetivos deseados de la propuesta;
- Identificar y evaluar todas las posibles soluciones alternativas (incluidas las no regulatorias);
- Tratar siempre de evaluar todos los posibles costos y beneficios, tanto directos como indirectos;
- Basarse en todas las pruebas y los conocimientos científicos disponibles;
- Tener una relación más transparente con los interesados y comunicar claramente los resultados.

La OCDE elaboró principios a partir de las mejores prácticas internacionales, con los elementos que debe considerar el AIR, disponibles en (OECD, 2020^[4]). Estos principios proporcionan una ampliación y elaboración de los preceptos contenidos en la Recomendación del Consejo de Política Reguladora y Gobernanza de 2012, además de que considera la experiencia generada por los países miembros a partir de su publicación.

Los principios tienen por objeto ser pertinentes y útiles para todos los países miembros y para los países que deseen implementar el AIR dentro de su marco de gobernanza regulatoria. Por lo tanto, ofrecen una visión general, más que proporcionar una prescripción detallada. No obstante, al buscar ser el escenario ideal de aplicación del AIR, los principios son intencionalmente ambiciosos; sin embargo, al estar basados también en la experiencia real de los distintos países, deben ajustarse a la realidad local.

Los principios están basados en cinco elementos fundamentales para preparar e implementar el AIR. Estos elementos se encuentran enlistados en el Recuadro 1.1:

Recuadro 1.1. Principios de mejores prácticas en Análisis de Impacto Regulatorio

1. Compromiso y aceptación del AIR
 - Los gobiernos deben:
 - Explicar en detalle lo que los gobiernos consideran como "buenas regulaciones".
 - Introducir el AIR como parte de un plan integral a largo plazo para impulsar la calidad de la regulación.
 - Crear una dependencia de supervisión del AIR con competencias suficientes.
 - Crear "restricciones internas y externas" creíbles, que garanticen que el RIA se implemente efectivamente.
 - Asegurar el respaldo político del AIR.

- Es esencial asegurar el apoyo de los interesados.
 - Los gobiernos tienen que garantizar la transparencia del proceso de toma de decisión para permitir el control público del AIR.
2. Gobernanza del AIR - tener el correcto establecimiento o diseño del sistema
- El AIR debería estar plenamente integrado con otros instrumentos de gestión regulatoria y debería ser implementado en el contexto del Ciclo de Gobernanza Regulatoria.
 - El AIR y su aplicación deben ajustarse al sistema jurídico y administrativo y la cultura del país.
 - Los gobiernos deben decidir si aplican el AIR completo desde el inicio o de forma gradual.
 - Las responsabilidades de los elementos del programa de AIR deben asignarse cuidadosamente.
 - Una supervisión regulatoria eficiente es una condición previa fundamental para el éxito de un AIR.
 - El AIR debe ser proporcional a la importancia de la regulación.
 - Se debe alentar a los parlamentos a establecer sus propios procedimientos para garantizar la calidad de la legislación, incluida la calidad del AIR.
3. Incorporación del AIR mediante el fortalecimiento de la capacidad y la rendición de cuentas de la administración.
- Se debe proporcionar una capacitación adecuada a los funcionarios públicos.
 - Los gobiernos deben publicar material de orientación detallado.
 - Sólo debe haber excepciones limitadas a la regla general de requerimiento del AIR.
 - Deben aplicarse acuerdos orientados a la responsabilidad y el rendimiento.
4. Metodología de AIR específica y apropiada
- La metodología del AIR debe ser lo más simple y flexible posible, asegurando al mismo tiempo cierta clave se cubren las características.
 - No siempre debe interpretarse que el AIR requiere un análisis costo-beneficio cuantitativo y completo de la legislación.
 - Las estrategias sólidas de gestión de datos pueden ayudar a producir, reunir, procesar, acceder y compartir datos en el contexto del AIR.
 - El AIR tiene que seguir todas las etapas del proceso de regulación y tiene que comenzar desde el inicio, con el fin de informar la elaboración de políticas.
 - Ningún AIR puede tener éxito si no se definen el contexto y los objetivos de las políticas, en particular la identificación sistemática del problema.
 - Deben tenerse en cuenta todas las alternativas plausibles, incluidas las soluciones no regulatorias.
 - Es esencial identificar siempre todos los costos y beneficios directos e indirectos importantes.
 - La participación de los interesados debe incorporarse sistemáticamente en el proceso de AIR.
 - Deben tenerse en cuenta, según proceda, los conocimientos de la ciencia del comportamiento y la economía.
 - La elaboración de estrategias de implementación y cumplimiento debe formar parte de cada AIR.
 - El AIR debe percibirse como un proceso iterativo.
 - Los resultados del AIR deben comunicarse adecuadamente.

5. Vigilancia, evaluación y mejora continuas del AIR

- Es importante validar los efectos reales de las regulaciones adoptadas después de su implementación.
- Los sistemas de AIR también deben tener un mecanismo incorporado de vigilancia, evaluación y perfeccionamiento. Esto incluye los planes iniciales para la recopilación de datos o el acceso a los mismos.
- Una evaluación periódica y exhaustiva de los efectos del AIR en la calidad (percibida) de las decisiones regulatorias es esencial.
- Es importante evaluar los impactos en los casos en que el documento original del AIR no coincida con el texto final de la propuesta.
- Es importante evaluar sistemáticamente el desempeño de los órganos de supervisión de la regulación.

Fuente: (OECD, 2020^[4]), *Regulatory Impact Assessment, OECD Best Practice Principles for Regulatory Policy [Análisis de Impacto Regulatorio, Principios de Mejores Prácticas en Política Regulatoria de la OCDE]*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/7a9638cb-en>.

Para mayor información sobre el AIR, el lector puede referirse a las siguientes fuentes:

- (OECD, 2020^[4]), *Regulatory Impact Assessment, OECD Best Practice Principles for Regulatory Policy*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/7a9638cb-en>
- (OECD, 2018^[3]), “Chapter 2. Recent trends in regulatory management practices” in *OECD Regulatory Policy Outlook 2018*, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264303072-en>
- (OECD, 2015^[5]), “Chapter 4. Evidence-based policy making through Regulatory Impact Assessment” in *OECD Regulatory Policy Outlook 2015*, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264238770-en>
- (OECD, 2015^[6]), “Chapter 2. Regulatory Impact Assessment and regulatory policy” in *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>
- (OECD, 2009^[7]), *Regulatory Impact Analysis: A Tool for Policy Coherence*, OECD Reviews of Regulatory Reform, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264067110-en>
- (OECD, 2008^[8]), *Building an Institutional Framework for Regulatory Impact Analysis (RIA): Guidance for Policy Makers*, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264050013-en>
- (OECD, 2008^[9]), *Introductory Handbook for Undertaking Regulatory Impact Analysis (RIA)*, <https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/44789472.pdf>

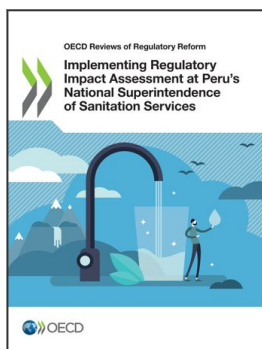
Para mayor información sobre el AIR en el Perú, el lector puede referirse a las siguientes fuentes:

- (OECD, 2020^[10]), *Indicadores de Política y Gobernanza Regulatoria, América Latina 2019, Perú*, OECD, <https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/Peru-country-profile-regulatory-policy-es.pdf>.
- (OECD, 2020^[11]), “Capítulo 7. Política y gobernanza regulatoria”, en *Panorama de las Administraciones Públicas América Latina y el Caribe 2020*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/1256b68d-es>
- (OECD, 2019^[2]), *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>

- (OCDE, 2016^[12]), *Política Regulatoria en el Perú: Uniendo el Marco para la Calidad Regulatoria*, Revisiones de la OCDE sobre reforma regulatoria, Éditions OCDE, París. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264279001-es>

Referencias

- OCDE (2016), *Política Regulatoria en el Perú: Uniendo el Marco para la Calidad Regulatoria*, Éditions OCDE, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264279001-es> (accessed on 13 May 2020). [12]
- OECD (2020), *Indicadores de Política y Gobernanza Regulatoria, América Latina 2019, Perú*, OECD, <https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/Peru-country-profile-regulatory-policy-es.pdf>. [10]
- OECD (2020), *OECD Best Practice Principles for Regulatory Policy: Regulatory Impact Assessment*. [4]
- OECD (2020), *Panorama de las Administraciones Públicas América Latina y el Caribe 2020*, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/1256b68d-es>. [11]
- OECD (2019), *Implementación del Análisis de Impacto Regulatorio en el Gobierno Central del Perú: Estudios de Caso 2014-16*, OECD Publishing, <https://doi.org/10.1787/9789264305809-es>. [2]
- OECD (2018), *OECD Regulatory Policy Outlook 2018*, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264303072-en>. [3]
- OECD (2015), *OECD Regulatory Policy Outlook 2015*, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264238770-en>. [5]
- OECD (2015), *Regulatory Policy in Perspective: A Reader's Companion to the OECD Regulatory Policy Outlook 2015*, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264241800-en>. [6]
- OECD (2011), *Regulatory Policy and Governance: Supporting Economic Growth and Serving the Public Interest*, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264116573-en>. [1]
- OECD (2009), *Regulatory Impact Analysis: A Tool for Policy Coherence*, OECD Reviews of Regulatory Reform, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264067110-en>. [7]
- OECD (2008), *Building an Institutional Framework for Regulatory Impact Analysis (RIA): Guidance for Policy Makers*, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264050013-en>. [8]
- OECD (2008), *Introductory Handbook for Undertaking Regulatory Impact Analysis (RIA)*, OECD, <https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/44789472.pdf>. [9]



From:
**Implementing Regulatory Impact Assessment at
Peru's National Superintendence of Sanitation
Services**

Access the complete publication at:

<https://doi.org/10.1787/c0cdc331-en>

Please cite this chapter as:

OECD (2021), "Contexto del Análisis de Impacto Regulatorio", in *Implementing Regulatory Impact Assessment at Peru's National Superintendence of Sanitation Services*, OECD Publishing, Paris.

DOI: <https://doi.org/10.1787/7127501e-es>

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

This document, as well as any data and map included herein, are without prejudice to the status of or sovereignty over any territory, to the delimitation of international frontiers and boundaries and to the name of any territory, city or area. Extracts from publications may be subject to additional disclaimers, which are set out in the complete version of the publication, available at the link provided.

The use of this work, whether digital or print, is governed by the Terms and Conditions to be found at <http://www.oecd.org/termsandconditions>.