

Capítulo 3

Evaluación *ex ante* de la regulación y la consulta pública en Perú

En este capítulo se describen las instituciones, disposiciones jurídicas y prácticas de Perú para la evaluación ex ante de los anteproyectos de normativa y para la consulta pública. Se encontró que, aunque Perú cuenta con algunos de los elementos básicos, carece de un sistema exhaustivo para la evaluación ex ante de los anteproyectos de normativa, a fin de evaluar si proporcionan un beneficio positivo neto a la sociedad y si son congruentes con otras políticas gubernamentales. Perú debe introducir un sistema de evaluación de impacto ex ante. El sistema exigiría que todos los órganos que emiten normativa elaboren una evaluación de impacto regulatorio (EIR) para ayudarlos en la formulación de nuevas normas. Podrían emplearse criterios de fijación de umbrales para definir la minuciosidad de los trabajos de evaluación. La consulta debe ser sistemática en las primeras etapas cuando se definen las opciones de política pública y se está elaborando una evaluación de impacto; y una vez que se haya escrito un anteproyecto de normativa y una RIA preliminar.

Mejorar la base empírica para la regulación mediante una evaluación de impacto (prospectiva) *ex ante* de las nuevas normativas es uno de los instrumentos regulatorios más importantes a disposición de los gobiernos. El objetivo es mejorar el diseño de las normativas al ayudar a los responsables de la formulación de políticas a identificar y considerar los enfoques normativos más eficientes y eficaces, incluso alternativas no regulatorias antes de que tomen una decisión. Además, un proceso de comunicación, consulta y colaboración que contemple la participación pública de los interesados en el proceso de creación de leyes, así como en la modificación de normativas puede ayudar a los gobiernos a entender las necesidades de los ciudadanos y otros interesados, y aumentar la confianza en el gobierno. En este capítulo se abordan las prácticas de Perú en la evaluación *ex ante* de la normativa, y se examinan las acciones que emprende el gobierno para interactuar con los interesados en el proceso de elaboración de normas.

Descripción de las circunstancias y las prácticas actuales en Perú

En esta sección se describen las instituciones y procesos que actualmente intervienen en la creación de nuevas normativas en Perú. En particular, se examinan los procedimientos de toma de decisiones en el Ejecutivo y el Legislativo en materia de normativa, y el uso de la evaluación de impacto *ex ante*, la consulta pública y otros mecanismos existentes empleados para asegurar la calidad regulatoria en general.

Perú es un Estado unitario descentralizado con tres poderes —legislativo, ejecutivo y judicial— y tres niveles de gobierno: nacional o central, regional y local o municipal. El poder ejecutivo es encabezado por el presidente de la República y comprende al Consejo de Ministros, que está integrado por los ministros nombrados por el presidente de la República; la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM), que está a cargo del presidente de la PCM; los ministerios, y otras entidades públicas como instituciones que emiten normativa, comisiones y empresas estatales, entre otras. El poder ejecutivo es elegido para un mandato de cinco años, mientras los gobiernos regionales y locales para mandatos de cuatro años.

El legislativo de Perú está integrado por una sola cámara: el Congreso, que tiene 130 congresistas elegidos para mandatos quinquenales.

En virtud de la Constitución Política de 1993, tanto el Legislativo como el Ejecutivo, incluidos los tres niveles de gobierno, tienen funciones reguladoras y por lo tanto pueden crear y dictar nuevas normativas.

Conforme al sistema jurídico peruano las normativas tienen tres orígenes. El cuadro 3.1. muestra la jerarquía de las regulaciones en Perú.

El proceso de crear leyes y normas en Perú tiene una estructura compleja que se aprehende mejor si se analiza conforme a la fuente de la normativa. Por consiguiente, este capítulo se centra en los procesos existentes en el Congreso (legislativo) y en el gobierno nacional (ejecutivo), salvo en los órganos reguladores económicos independientes, cuyas prácticas normativas se tratan en el capítulo 7. Los procesos reguladores a nivel subnacional (regional y local) se analizan en el capítulo 6.

Cuadro 3.1. La jerarquía de las regulaciones en Perú

Nivel	Norma jurídica	Origen
Norma positiva máxima	Constitución Política	Congreso y Referéndum
	Leyes	Congreso
	Resolución legislativa	Congreso
Normas con categoría de ley	Decreto legislativo	Congreso
	Decreto de urgencia	Congreso
	Ordenanza regional	Región
	Ordenanza municipal	Local
	Decreto supremo	Ejecutivo
Normas con categoría de reglamento	Resolución ministerial	Ejecutivo
	Decreto regional	Región
	Edicto municipal	Local
Normas de naturaleza especial	Resolución suprema	Ejecutivo
	Resoluciones regionales	Región
	Resoluciones municipales	Local

Proceso de elaboración de normas en el Ejecutivo

En Perú, el gobierno nacional es la fuente más importante de nuevas normativas en cuanto al número de leyes expedidas. La Constitución Política, en sus Artículos 118 y 125, establece las atribuciones reguladoras del presidente de la República y del Consejo de Ministros. En particular, el segundo tiene potestad para aprobar los proyectos de ley (versión preliminar de las leyes) que el presidente somete al Congreso, así como decretos legislativos, decretos de urgencia y los demás decretos y resoluciones que señale la Ley.

Conforme al Artículo 6 de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (Núm. 29158), el Poder Ejecutivo ejerce las siguientes funciones:

- Dictar regulaciones subordinadas, evaluar su aplicación y supervisar su cumplimiento.
- Planificar, normar, dirigir, ejecutar y evaluar las políticas nacionales y sectoriales en conformidad con las políticas de Estado.
- Establecer relaciones, buscar el consenso, prestar asistencia técnica y desarrollar mecanismos de cooperación con todas las entidades de la administración pública.
- Implementar la coordinación con los gobiernos regionales y gobiernos locales, con énfasis en las competencias compartidas.
- Otras funciones que le asignen las leyes.

En circunstancias especiales, el Ejecutivo puede dictar normativas con fuerza de ley absoluta como decretos legislativos y decretos de urgencia.¹ Sin embargo, la mayoría de éstas son normativas subordinadas como los decretos supremos,² resoluciones supremas, resoluciones ministeriales, resoluciones de dirección, entre otras.

El proceso para dictar nuevas normativas a nivel nacional no está encuadrado en una política regulatoria de gobierno integral. Sin embargo, hay varios elementos que sirven como principios rectores para todos los órganos que emiten normativas al dictar dichas normas.

En especial, la Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa³ (Ley Núm. 26889) establece algunos lineamientos generales que todas las entidades reguladoras de la administración pública deben tomar en cuenta al preparar proyectos de ley y otras propuestas que tengan fuerza de ley. Por ejemplo, la Ley Marco reglamenta la nomenclatura, la coherencia de los textos (títulos, artículos, etcétera) y el control de erratas. También exige que todas las propuestas legislativas incluyan una explicación de sus fines, señalando la justificación que las sustenta (exposición de motivos).

El Reglamento de la Ley Marco (Núm. 26889)⁴ detalla más a fondo el contenido de la exposición de motivos (descripción de las razones para dictar la normativa), que debe incluir la información de los informes técnicos revisados. El Reglamento de la Ley también exige que las propuestas normativas incluyan un análisis de costo/beneficio (Artículo 3), y un análisis de impacto de la propuesta sobre la legislación nacional (Artículo 4).

La Ley del Procedimiento Administrativo General (LPAG, Núm. 27444) establece normas importantes para la consulta pública, al ordenar que las autoridades abran un “periodo de información pública”; en especial, antes de aprobar cualquier norma administrativa que afecte los derechos o intereses de los ciudadanos.⁵ Conforme a esto, la LOPE exige que los proyectos de reglamentos se publiquen en el portal electrónico de la agencia promovente por un periodo no menor a cinco (5) días calendario.⁶

Otros dos instrumentos importantes para establecer un marco común para todas las entidades públicas referente a la preparación y difusión de los anteproyectos de normativa son los publicados por el MINJUS:

- El Reglamento que rige la publicidad, la publicación de proyectos normativos y la difusión de normas legales,⁷ que exige que todas las propuestas normativas del Ejecutivo —excepto los decretos legislativos y los decretos de urgencia— estén a disposición del público durante un periodo no menor a 30 días antes de la fecha prevista de su entrada en vigor.
- El manual de técnica legislativa que brinda orientación a ministerios y agencias de gobierno sobre cómo redactar un texto legislativo desde un punto de vista jurídico cualitativo.⁸

A partir de esos principios rectores generales, el proceso de expedir nuevas normas sigue en la práctica dos trayectorias distintas dependiendo de si la materia a ser regulada es competencia exclusiva de la agencia de gobierno promovente, o si la normativa se superpone con la competencia jurídica de varios organismos.

Cuando es de competencia exclusiva de la agencia de gobierno promovente o de un máximo de dos agencias, en términos generales, el proceso es como sigue:

1. Las áreas técnicas de la agencia o ministerio promovente elaboran una propuesta normativa, la exposición de motivos y el análisis de costo/beneficio. En algunos casos, se forman grupos de trabajo con personal de distintas secciones de la agencia para tal fin.

2. El departamento jurídico de la agencia o ministerio promovente revisa la propuesta normativa y, si procede, prepara el análisis de impacto del anteproyecto de norma sobre la legislación nacional.
3. La propuesta normativa puede publicarse en el portal electrónico de la agencia o ministerio para su consulta pública.
4. Una vez que el proyecto está listo, se envía al ministro o titular de la agencia que emite normativa para su aprobación y firma. En el caso de los ministros, también se exige la aprobación previa del viceministro pertinente.
5. Si el proyecto exige la firma del presidente de la República, se envía a la presidencia donde se revisa y firma.
6. El proyecto se publica en el *Diario Oficial El Peruano*.

El proceso descrito a menudo muestra grandes variaciones que dependen del tipo de proyecto en cuestión —por ejemplo, un análisis de costo/beneficio adecuado, es decir, el paso 1 antes citado, no se prepara para todas las normativas subordinadas—, y de las prácticas de cada agencia o ministerio, que normalmente se basan en la costumbre y usos administrativos.

Esas prácticas varían mucho no solo entre entidades, sino también dentro de distintas áreas de regulación al interior de las agencias o ministerio. Por consiguiente, algunas instituciones como el MEF han intentado sistematizar la forma en que distintas áreas de este ministerio preparan anteproyectos de normativa, los cuales deben producir un “informe de impacto normativo”.⁹ El Ministerio de Salud tiene un reglamento interno similar.¹⁰

En el caso de anteproyectos de normativa que exigen la aprobación de tres o más ministerios, el proceso es diferente. Una vez que el anteproyecto de normativa es aprobado por los ministros o titulares de la agencia promovente y que interviene en el proceso de redacción, es decir, el paso 5 antes citado, la propuesta se envía a la Presidencia del Consejo de Ministros para que la analice la Comisión de Coordinación Viceministerial (CCV) antes de su firma por el presidente de la República, o si se necesita la aprobación del Consejo de Ministros, promulgación y ejecución.

La CCV se encarga de revisar y analizar los proyectos normativos multisectoriales, como parte de su tarea de coordinar los asuntos de política multisectorial desde un punto de vista técnico.¹¹ En esta etapa, los 35 viceministros participantes pueden plantear cuestiones sustantivas o de formalidad y el anteproyecto de normativa propuesto no se aprueba sino hasta que se despejen todas esas cuestiones; hasta que todos los miembros lleguen a un consenso.

Durante la etapa en la CCV, tres instituciones desempeñan una función importante y sistemática de supervisión y fiscalización. El Ministerio de Economía y Finanzas hace un análisis de la regulación propuesta tanto en lo referente al efecto presupuestal como a su repercusión económica (análisis de costo/beneficio). El Ministerio de Justicia y Derechos Humanos hace un análisis de la constitucionalidad y legalidad de la propuesta, así como de su calidad jurídica, basado en la Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Justicia, su reglamento interno y el manual de técnica legislativa. La Presidencia del Consejo de Ministros evalúa si la propuesta es compatible con los lineamientos sobre simplificación administrativa, y con la organización y funcionamiento del gobierno.

Una vez que se analizan todas las observaciones y se llega a un acuerdo, se remite al Consejo de Ministros para su aprobación previa antes de someterla al presidente, o se remite directamente al presidente para su firma; y luego se publica en el *Diario Oficial El Peruano*.

El proceso legislativo

El proceso legislativo está enmarcado por la Constitución Política y el Reglamento del Congreso. Según el Artículo 102 de la Constitución, las atribuciones del Congreso incluyen dictar leyes y resoluciones legislativas. Esta autoridad solo puede delegarse a la Comisión Permanente del Congreso con las limitaciones estipuladas en el Artículo 101.4 de la Constitución.

Existen distintos tipos de leyes (leyes de desarrollo constitucional, leyes orgánicas y leyes ordinarias, etcétera), pero todas siguen el mismo proceso legislativo;¹² el cual se rige por los Artículos 72-81 del Reglamento del Congreso.

Según el Artículo 73 del Reglamento del Congreso, el proceso legislativo para la aprobación de leyes y resoluciones legislativas tiene seis etapas como mínimo:

1. Iniciativa legislativa;¹³
2. Estudio en comisiones;
3. Publicación de los dictámenes de las comisiones en el portal del Congreso, en la Gaceta del Congreso o en el *Diario Oficial El Peruano*;
4. Debate de los proyectos de ley en el Pleno del Congreso,
5. Aprobación por doble votación y
6. Promulgación

El Artículo 75 del Reglamento del Congreso establece los requisitos de las propuestas legislativas. En particular, exige que todas las propuestas incluyan: i) una descripción de los motivos para dictar la normativa (exposición de motivos), ii) un análisis del efecto de la norma propuesta sobre la legislación nacional, y iii) un análisis de costo/beneficio de la normativa futura que incluya, si es necesario, un comentario sobre cualquier impacto ambiental, entre otros requisitos.

Después de verificar que la propuesta legislativa cumpla con todos los requisitos formales, se publica en el portal del Congreso, y se envía a una o dos comisiones para su evaluación y dictamen. Las Comisiones tienen un plazo no mayor de 30 días hábiles para emitir su dictamen, aunque en la práctica la evaluación toma más tiempo.

La evaluación y dictamen de las comisiones deben publicarse en el portal del Congreso, la Gaceta del Congreso o en el *Diario Oficial El Peruano*, por lo menos siete días (7) naturales antes de su debate en el Pleno del Congreso.¹⁴

Después del debate y la doble votación, si la propuesta se aprueba se remite al presidente de la República, quien tiene un plazo de 15 días para firmarla como ley o presentar observaciones. Si no sucede nada de lo anterior durante dicho plazo, el presidente del Congreso puede firmar el proyecto de ley, que posteriormente se promulgará.

Todo este proceso se apoya en distintos instrumentos técnicos como el Manual de Técnica Legislativa y el Manual del Proceso Legislativo publicados por el Congreso, cuyo objetivo es orientar y estipular con claridad los diferentes procedimientos implicados en el proceso general, y mejorar la calidad de las nuevas normas expedidas por el Legislativo.

Evaluación comparativa

Esta sección ofrece una evaluación comparativa de las prácticas de Perú para crear nuevas normativas contra los principios de la OCDE y las mejores prácticas internacionales. Destaca las buenas prácticas existentes, pero se centra en las deficiencias y los principales problemas que deben resolverse para mejorar el proceso legislativo y, en particular, la evaluación *ex ante* de los anteproyectos de normativa en Perú.

La política regulatoria aprovecha distintos instrumentos y procesos para aumentar la calidad y eficiencia de las nuevas normativas. Juntos funcionan como "filtros" para salvaguardar la calidad de las normativas antes de que entren en vigor. El Análisis de Impacto Regulatorio y la Transparencia del Trabajo Legislativo son dos instrumentos esenciales para la creación de nuevas normativas.

Evaluación de impacto regulatorio

Mejorar la base empírica para la regulación mediante una evaluación de impacto (prospectiva) *ex ante* de las nuevas normativas es uno de los instrumentos normativos más importantes a disposición de los gobiernos. El objetivo es mejorar el diseño de las normativas al ayudar a los responsables de la formulación de políticas a identificar y considerar los enfoques normativos más eficientes y eficaces, incluso alternativas no regulatorias antes de que tomen una decisión. La evaluación de impacto regulatorio (EIR) ayuda a lograr este objetivo mediante el análisis y la medición de los beneficios, costos y efectos probables de las nuevas normativas; y, por ende, es un instrumento fundamental para garantizar la calidad de las nuevas normas a través de un proceso basado en evidencia para la toma de decisiones (OECD 2015).

En Perú no existe una política ni requisito explícito para emprender una EIR como parte del proceso legislativo. Sin embargo, existen algunos requisitos que son aplicables a nivel legislativo (proyectos de ley, decretos legislativos y decretos de urgencia) y proyectos normativos subordinados (decretos supremos) que, en conjunto, podrían considerarse como una evaluación *ex ante* de los proyectos normativos. Estos son:

- Descripción de las razones para dictar la normativa (exposición de motivos);¹⁵
- Análisis de costo/beneficio¹⁶
- Análisis del impacto de la norma propuesta sobre la legislación nacional.¹⁷

Descripción de las razones para dictar la normativa (exposición de motivos)

Este requisito consta de un documento explicativo que proporciona el fundamento legal que justifica la necesidad del proyecto normativo, con una explicación de los aspectos más pertinentes y un resumen de antecedentes adecuados. El fundamento legal debe incluir un análisis sobre la constitucionalidad y legalidad de la iniciativa propuesta, además de su coherencia con todas las demás leyes del sistema jurídico nacional y con las obligaciones estipuladas en acuerdos internacionales ratificados por el Estado peruano. Este documento habitualmente lo prepara el departamento de la agencia de gobierno o

ministerio encargado de la propuesta normativa y suele redactarse al final; es decir, una vez que se ha redactado el proyecto normativo. La descripción tiende a ser breve, muy general y una especie de justificación desde un punto de vista jurídico de la decisión tomada —al recalcar solo los beneficios—, más que un análisis verdadero de las causas del problema subyacente que debe solucionarse o del fundamento que origina la legislación propuesta.

Análisis de costo/beneficio

El objetivo de este requisito es servir como método de análisis para conocer en términos cuantitativos los impactos y efectos que puede tener un proyecto normativo sobre un conjunto de distintas variables que afectan a los interesados, la sociedad y el bienestar general; de manera que permita cuantificar los costos y beneficios o, en su defecto, posibilitar una valoración analítica de los costos y beneficios no cuantificables. La necesidad de la normativa debe justificarse debidamente dada la naturaleza de los problemas, los costos y beneficios probables, y los mecanismos alternos para resolverlos. Nótese que el espíritu de este requisito es similar al que persigue la Evaluación de Impacto Regulatorio (EIR).

En cuanto al alcance de este requisito, según el Artículo 3.2 del Reglamento de la Ley Núm. 26889, el análisis de costo/beneficio es obligatorio para las propuestas legislativas (proyectos de ley) relacionadas con el desarrollo constitucional, leyes orgánicas o reformas del Estado; leyes que incidan en aspectos económicos, financieros, productivos o tributarios; y leyes relacionadas con la política social y ambiental. Todas las demás propuestas, incluso las no legislativas, que no entran en ninguna de las categorías antes mencionadas, deben identificar los efectos, implicaciones y sus consecuencias, al reconocer a los beneficiarios potenciales y las partes afectadas en forma clara y sencilla. Es decir, al parecer existe una distinción implícita entre un análisis de costo/beneficio “completo” y un análisis de costo/beneficio “sencillo” en función de la naturaleza o del campo que cubre el proyecto normativo. Sin embargo, en la práctica, las autoridades peruanas incluyen este requisito en casi todos los proyectos normativos sin distinción, ya que no existe un límite específico para la aplicación del análisis.

Respecto a la metodología utilizada para el análisis, el manual de técnica legislativa del MINJUS es la única guía de aplicación general en todo el gobierno que las autoridades que emiten normativa del Ejecutivo tienen a su disposición. El manual hace notar y explica la diferencia entre “costo” y “gasto” y lo hace porque —como la misma guía reconoce—, la mayoría de los proyectos normativos confunden ambos conceptos y los utilizan de manera intercambiable; por consiguiente, solo incluyen textos como “esta propuesta normativa no crea gasto público” o “esta propuesta normativa no modifica el presupuesto gubernamental”.¹⁸ Tampoco existe una disposición que defina el alcance analítico de los efectos que deben medirse, el cual podría variar, por lo tanto, desde económico y social hasta ambiental; las repercusiones sobre el presupuesto se tratan por separado a partir del análisis de costo/beneficio.

Aunado a la falta de manuales metodológicos, no hay programas ni iniciativas para proporcionar de manera sistemática actividades de fortalecimiento de las capacidades, a fin de emprender un análisis de costo/beneficio de alta calidad o crear capacidades en materia de EIR. Ha habido trabajos de capacitación en Evaluación de Impacto Regulatorio, pero de manera aislada. Eso ha incluido algunas EIR experimentales emprendidas por algunas entidades como el mismo MEF, el Ministerio de Comercio Exterior y Turismo (MINCETUR) y el Ministerio de la Producción, entre otros.

Respecto a la supervisión y control de calidad del análisis, no existe una institución central encargada de verificar o revisar sistemáticamente si el análisis de costo/beneficio que se presenta con los proyectos normativos cumple con las normas de calidad mínimas. Hasta ahora, el Ministerio de Economía y Finanzas ha asumido el liderazgo en la evaluación de los costos y beneficios de los anteproyectos de normativa. Este papel ha sido más prominente en el caso de los anteproyectos de normativa que aprueba la Comisión de Coordinación Viceministerial; aunque en otros casos de regulación sectorial, el Ministerio también emite un dictamen de si la propuesta limita el comercio de bienes y servicios en el plano nacional o internacional. De modo parecido, el Ministerio evalúa frecuentemente las políticas y anteproyectos de normativa mediante análisis comparativos y evaluaciones comparativas de las buenas prácticas internacionales. Esta especialización ha inducido la generación y acumulación de una masa crítica de capacidades y experiencia que debería aprovecharse al aplicar y aprobar una política regulatoria exhaustiva en Perú. En general, el proceso se basa en el principio de autoevaluación por las propias entidades de lo que debería ser una buena norma y de los beneficios y costos implicados. En este sentido, podría describirse como un proceso descentralizado, donde tanto el proyecto como el proceso son establecidos y evaluados por la entidad proponente.

Por último, con respecto a la transparencia del análisis de costo/beneficio, no hay requisitos para publicarlo formalmente, aunque los ciudadanos pueden consultarlo solicitándolo mediante las disposiciones sobre acceso público a la información gubernamental.

En la práctica, el análisis de costo/beneficio que presentan las entidades reguladoras para cumplir con el requisito no está bien elaborado, ya que en general no evalúa otras alternativas o enfoques para solucionar el problema en cuestión ni toma en cuenta los efectos positivos o negativos sobre los distintos interesados. Como se comentó a la OCDE durante las entrevistas con funcionarios públicos de varios ministerios, en la mayoría de los casos el “análisis” consiste en una oración que afirma “esta ley no le causa ningún gasto al Estado” (véanse en el recuadro 3.1 ejemplos pertinentes de países de la OCDE sobre la evaluación de costos y beneficios).

Recuadro 3.1. Asegurar una evaluación correcta de los costos y beneficios: algunos ejemplos de países

En **Australia** una evaluación preliminar determina si una propuesta necesita una EIR y ayuda a identificar la mejor práctica para el proceso de política pública. Se requiere una EIR para todas las propuestas del Consejo de Ministros. Hay tres tipos de Evaluación de Impacto Regulatorio: larga, normal y corta. Las evaluaciones cortas solo están disponibles para las propuestas del Consejo de Ministros. Tanto la normal como la larga deben incluir, entre otros requisitos, un nivel de análisis proporcional. La evaluación larga también debe incluir un análisis de costo/beneficio formal.

En **Canadá** para el caso de las regulaciones subordinadas —al determinar sí y cómo regular—, los ministerios y organismos son responsables de evaluar los beneficios y costos de las medidas regulatorias y no regulatorias, incluida la inactividad del gobierno. 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 efectos económicos, ambientales y sociales negativos y positivos sobre los canadienses, las empresas (incluso las pequeñas), y el gobierno de la normativa propuesta y sus alternativas viables; e identificar cómo pueden distribuirse los efectos positivos y negativos entre las distintas partes, los sectores de la economía y las regiones de Canadá afectadas. La Secretaría de la Junta del Tesoro de Canadá ofrece orientación y una función de cuestionamiento a lo largo de este proceso.

Recuadro 3.1. **Asegurar una evaluación correcta de los costos y beneficios: algunos ejemplos de países (cont.)**

En **México**, las EIR son revisadas por la Comisión Federal de Mejora Regulatoria (COFEMER) y si son insatisfactorias, por ejemplo, al no proporcionar impactos específicos, la COFEMER puede solicitar que se modifique, complete o corrija la EIR con más información. Si la EIR corregida sigue siendo insatisfactoria, COFEMER puede solicitar al ministerio principal que contrate a un experto independiente para evaluar el impacto, y el órgano regulador no puede expedir la regulación hasta contar con el dictamen final de la COFEMER.

En **Estados Unidos**, para el caso de la regulación secundaria, se asegura que el agencia de gobierno cumpla con el análisis de costo/beneficio mediante la revisión de la EIR preliminar y del anteproyecto de normativa por la Oficina de Información y Asuntos Regulatorios, en virtud de del Decreto Ejecutivo 12866.

Fuente: 2014 Regulatory Indicators Survey results, www.oecd.org/gov/regulatory-policy/measuring-regulatory-performance.htm.

Análisis del impacto de la norma propuesta sobre la legislación nacional

Se trata de un análisis cualitativo para “precisar si la propuesta cubre lagunas existentes en el ordenamiento o si se trata de una propuesta que modifica o deroga leyes o normas vigentes. El análisis debe incluir una referencia a los antecedentes, un diagnóstico de la situación actual y los objetivos de la propuesta. Si el propósito es modificar o derogar una ley o norma vigente, debe analizarse su idoneidad o efectividad precisando falencias, vacíos o defectos que sean necesarios superar mediante una acción normativa.”¹⁹

En conjunto, el principal problema con estos requisitos para redactar los anteproyectos de normativa o modificar los existentes es que en la práctica no siempre se aplican adecuadamente. En la práctica, solo se agrega a la propuesta normativa una declaración en la que consta que se deroga toda disposición legal que se oponga a la actual. Por lo tanto, no hay una revisión sistemática de la calidad de las normativas antes de que se elaboren y apliquen. Esto es especialmente cierto para la obligación de preparar un análisis de costo/beneficio que pretende demostrar el beneficio neto de la propuesta.

Transparencia del trabajo legislativo y consulta pública

La transparencia del trabajo legislativo es un concepto amplio con distintos aspectos. Por ejemplo, podría implicar un proceso de difusión de las regulaciones y decisiones normativas, podría implicar el concepto más familiar de consulta pública durante el proceso de creación de leyes, pero también podría implicar una mayor participación en la toma de decisiones o simplemente una mejor organización de las normas vigentes. Por lo tanto, la transparencia normalmente se presenta en distintas etapas del ciclo regulatorio.

La importancia de la transparencia se debe a que puede atacar muchas de las causas de los fracasos normativos, como la captura regulatoria y parcialidad a beneficios concentrados, información inadecuada en el sector público, rigidez, incertidumbre del mercado e incapacidad para entender el riesgo de políticas públicas y la falta de rendición de cuentas (OECD, 2011). Además, la transparencia del trabajo legislativo mediante la consulta pública contempla la participación pública de los interesados en el proceso de creación de leyes, así como en la modificación de normativas, lo que puede ayudar a los gobiernos a entender las necesidades de los ciudadanos y otros interesados, y aumentar la

confianza en el gobierno. Además, también puede ayudar a los gobiernos a recopilar más información y recursos, aumentar el cumplimiento y reducir la oposición desinformada. Puede aumentar la transparencia y rendición de cuentas en la medida en que las partes interesadas obtengan acceso a información detallada sobre los posibles efectos de la normativa sobre ellas (OECD, 2012).

Como en el caso de la evaluación *ex ante* de los proyectos normativos, Perú introdujo distintos requisitos y prácticas legales referentes a la transparencia del trabajo legislativo, lo que representa una evolución positiva hacia un mejor proceso de creación de leyes. Sin embargo, aguardan desafíos importantes.

En Perú, las agencias de gobierno que emiten normativa no tienen la obligación jurídica de publicar —antes de su elaboración— la lista de normativas que planean expedir a futuro o en un futuro próximo. Aunque la planeación estratégica es una práctica común, no necesariamente incluye una planeación prospectiva de las normativas. Esta falta de planeación prospectiva normalmente afecta de manera negativa la participación de los interesados en las consultas públicas en etapas posteriores, dado que el público no está enterado de los próximos proyectos normativos.

Es probable que la Ley del Derecho a la Consulta Previa a los Pueblos Indígenas u Originarios probablemente sea la única que concibe y exige un proceso de “consulta pública” durante el proceso de elaboración de normas; sin embargo, esta obligación se limita a los anteproyectos de normativa legislativos o administrativos que puedan afectar directamente los derechos colectivos de esos pueblos, su existencia física, identidad cultural, calidad de vida o desarrollo.²⁰

Aparte de eso, la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, la Ley del Procedimiento Administrativo General y el Reglamento que establece disposiciones relativas a la publicidad, publicación de proyectos normativos y difusión de normas legales,²¹ estipulan obligaciones jurídicas generales para publicar los proyectos de normas antes de su entrada en vigor. Aunque la práctica es muy variable de una entidad a otra, normalmente se hace a través de resolución ministerial o viceministerial que aprueba la publicación de la propuesta normativa, junto con la descripción de los motivos para publicar la normativa en el portal electrónico de la agencia o ministerio promovente. Esta publicación previa de los proyectos normativos apunta en la dirección correcta en cuanto a prácticas de participación de los interesados para mejorar la calidad de los anteproyectos de normativa, pero podrían aprobarse medidas más minuciosas.

En primer lugar, este formato de consulta de “aviso y comentarios” procede una vez que se redacta el proyecto normativo, lo que ocurre una vez que se toman decisiones importantes sobre la propuesta normativa. La OCDE recomienda emprender las consultas lo más pronto posible en el proceso legislativo, es decir, en las primeras etapas, a fin de permitir una mayor participación ciudadana y aumentar la cantidad de información recibida, la que luego puede utilizarse para diseñar los anteproyectos de normativas. En segundo lugar, no se han establecido disposiciones ni lineamientos para atender las opiniones del público y, si procede, modificar los anteproyectos como corresponda. En consecuencia, no está claro cómo se analizan e integran los comentarios o la información recibida y, por consiguiente, si influyen en los anteproyectos de normativa. En tercer lugar, aunque este tipo de consulta tiene ventajas importantes como ser rápida y barata de aplicar, también tiene algunos inconvenientes ya que puede excluir a algunos grupos (es decir, sin acceso a Internet) y tampoco permite entablar un diálogo porque una vez que se mandan los comentarios, la consulta se completa. En general, rara vez se utilizan otros

métodos de consulta como los grupos muestra, grupos de consulta de las empresas, reuniones públicas o comités consultivos.

Aun así, algunas entidades han creado sistemas de consulta más sólidos. Por ejemplo, el Ministerio del Ambiente publicó un *Reglamento sobre Transparencia, Acceso a la Información Pública Ambiental y Participación y Consulta Ciudadana en Asuntos Ambientales*,²² que reglamenta la participación del público en asuntos ambientales, incluida la creación de nuevas normativas, define una serie de mecanismos de consulta y establece lineamientos sobre cómo llevar a cabo el proceso de consulta. El ministerio también tiene una página web especial para consultas públicas donde se publican todos los anteproyectos de normativa, el plazo para enviar los comentarios y una matriz de comentarios.²³

En el proceso de creación de leyes, otro aspecto de la transparencia tiene que ver con la claridad de las normativas. Si el texto de las normas es poco claro o tiene una estructura innecesariamente compleja, pueden surgir problemas al momento de ponerlas en vigor y aplicarlas. Es importante que los ciudadanos puedan entender las normativas sin ser expertos legales o técnicos. En este sentido, el capítulo III del manual de técnica legislativa del MINJUS ofrece directrices y principios para redactar los proyectos normativos. En particular, la Sección 5.1 estipula que “al redactar un proyecto de ley, se debe buscar en la medida de lo posible el uso de un lenguaje sencillo, no técnico, para que la norma sea entendida por todos con claridad y de la misma manera”. Aunque el departamento jurídico de la agencia de gobierno o ministerio promovente revisa todos los proyectos normativos, no es claro en qué medida se utilizan estos lineamientos. Además, cuando se trata de que el MINJUS ejerza sus atribuciones de supervisión, no solo no se revisan todas las propuestas normativas, sino que la opinión tiende a centrarse sobre todo en los aspectos de constitucionalidad, legalidad o coherencia jurídica más que en el uso de un lenguaje sencillo.

Una vez más, la falta de mecanismos de supervisión da lugar a infinidad de prácticas variables entre las agencias que emiten normativa en perjuicio del control de calidad.

Calidad de la regulación en el Congreso peruano

En el Congreso, los anteproyectos de normativa se examinan en varios puntos durante el proceso legislativo. Por ejemplo, cuando se presenta la iniciativa; mientras es analizada en las comisiones; cuando se debate; cuando se pasa al presidente de la República para sus observaciones o firma; y si el presidente la devuelve, cuando se manda de nuevo a las comisiones para su estudio. Sin embargo, a estos “filtros” no necesaria ni primordialmente les atañe evaluar la calidad de los anteproyectos de normativa.

Los requisitos previstos para que sean una evaluación *ex ante* de las propuestas legislativas, en particular la descripción de razones para dictar la normativa (exposición de motivos) y el análisis de costo/beneficio, en la práctica se han vuelto un mero trámite que debe cumplirse, pero sin una verdadera evaluación. Aunado a esta situación, en el Congreso no existe ninguna entidad que funja como “guardián” responsable de verificar el contenido y la calidad del análisis derivado de estos requisitos. Las comisiones tienen la obligación de emitir un dictamen de las propuestas que reciben, pero de hecho a menudo no tienen la capacidad técnica para verificar la calidad del análisis y solo revisan que se cumpla con los requisitos

En cuanto a la consulta y participación en el proceso de creación de leyes, el proceso legislativo contempla la participación pública en distintas etapas del proceso, sobre todo en las iniciales. Como se menciona antes, una vez que la iniciativa legislativa ha cumplido con todos los requisitos formales, se recibe y se publica en el portal electrónico del Congreso. Así, el público en general puede ver qué iniciativas se están estudiando en el Congreso y, por lo tanto, pueden enviar sus comentarios. En una etapa posterior, el dictamen que emiten las Comisiones también se publica en el portal del Congreso, la *Gaceta del Congreso* o el *Diario Oficial El Peruano*. El propio dictamen debe incluir un anexo con los comentarios recibidos hasta el momento.

Además de estos mecanismos de consulta, es frecuente que el Congreso convoque a interesados y especialistas —a través de sus Comisiones—, para que participen en grupos muestra, talleres, audiencias públicas, etcétera. El objetivo es involucrar la participación ciudadana y entender mejor las necesidades y asuntos en cuestión, para mejorar las propuestas legislativas. Es normal que las resoluciones de las comisiones incluyan un resumen de los comentarios recibidos del público y a veces una respuesta a los mismos. Sin embargo, al igual que en el Ejecutivo, no existe una práctica sistemática que muestre en qué medida se considera esta participación y los comentarios recibidos para mejorar los anteproyectos de normativa; y, por lo tanto, cómo cambian las propuestas iniciales a causa de las opiniones recibidas.

Evaluación

Aunque Perú cuenta con algunos de los elementos básicos, carece de un sistema exhaustivo para la evaluación ex ante de los anteproyectos de normativa y los reglamentos que están sujetos a modificaciones, para valorar si brindan un beneficio positivo neto a la sociedad y si son congruentes con otras políticas gubernamentales.

Al redactar los anteproyectos de normativa, o las modificaciones preliminares a los existentes, los ministerios y agencias de gobierno tienen la obligación legal de preparar un análisis de costo/beneficio como una evaluación *ex ante*, para demostrar el beneficio neto de la propuesta. Del mismo modo, existen obligaciones legales para publicar los proyectos de normas antes de que entren en vigor, aunque no hay disposiciones que consideren las opiniones del público y modifiquen las versiones preliminares si fuera el caso. Además, existe el Manual de Técnica Legislativa, publicado por el MINJUS, que brinda orientación a ministerios y agencias de gobierno sobre cómo redactar un texto legislativo desde un punto de vista jurídico cualitativo. Sin embargo, no siempre se exige debidamente el cumplimiento de esas prácticas y, por lo tanto, tampoco se revisa de manera sistemática si las normativas “cumplen con su propósito” y brindan un beneficio positivo neto a la sociedad antes de que entren en vigor.

El MINJUS tiene como uno de sus objetivos evaluar la constitucionalidad y legalidad de las normas que sanciona la Comisión de Coordinación Viceministerial o necesitan la aprobación del Consejo de Ministros o del presidente. Hasta ahora, cuando se preparan los análisis de costo/beneficio de los anteproyectos de normativa, el MEF ha asumido el liderazgo en su evaluación. Este papel ha sido más prominente en el caso de los anteproyectos de normativa que aprueba la CCV, aunque en otros casos de regulación sectorial, el MEF también emite un dictamen. De modo parecido, el Ministerio de Economía y Finanzas evalúa frecuentemente las políticas y anteproyectos de normativa mediante análisis comparativos y evaluaciones comparativas de las buenas prácticas

internacionales. Esta especialización ha inducido la generación y acumulación de una masa crítica de capacidades y experiencia que debería aprovecharse al aplicar y aprobar una política regulatoria exhaustiva en Perú.

En los países de la OCDE, es normal que los ministerios de las carteras de finanzas, economía, o promoción de la competitividad de las empresas se concentren en su papel de “guardianes” para garantizar la calidad de las nuevas normas. De hecho, en 13 países de la OCDE los ministerios de finanzas, economía o las tesorerías supervisan el proceso de evaluación *ex ante* de los anteproyectos de normativa (OECD, 2015a). Este entorno institucional puede reflejar la necesidad de contar con un ministerio que pueda ejercer un “poder de persuasión” para garantizar el cumplimiento de la política regulatoria por parte de otras agencias gubernamentales.

La Comisión de Coordinación Viceministerial (CCV) es un mecanismo para evaluar la calidad de los anteproyectos de normativa o sus modificaciones, pero solo la regulación multisectorial se somete a este proceso.

En la práctica, el tratamiento de las normativas multisectoriales difiere mucho de las normativas que solo incluyen a un sector. La regulación multisectorial se somete a un proceso más riguroso de evaluación *ex ante*. En principio, los anteproyectos de normativa de todo tipo deben tener una evaluación de impacto *ex ante* adecuada. El proceso de redacción de las nuevas normativas que implican a un solo sector lo lleva a cabo exclusivamente la agencia promotora y, la mayoría de las veces, no es supervisado en ninguna de sus etapas por otra institución; por consiguiente, no queda claro si esas normativas cumplen cabalmente con los lineamientos de redacción legislativa publicados por el MINJUS, el análisis de costo/beneficio que exigen algunas de las normativas, o con las obligaciones generales de publicación previa. Por lo tanto, este tipo de normativas puede dictarse sin considerar las contribuciones de los interesados, y sin una evaluación de los posibles efectos que podrían imponer a la sociedad.

Por otra parte, los anteproyectos de normativa multisectorial deben ser analizados antes de que la Comisión de Coordinación Viceministerial (CCV) los apruebe y ponga en vigor, la que funge en cierta medida como un órgano de supervisión —sin tener un mandato para ello—; ya que a todos sus miembros (treinta y cinco viceministros) se les permite plantear problemas de fondo o calidad. Por lo tanto, la CCV desempeña un papel importante al promover la congruencia normativa entre las carteras de política pública y la coherencia con los objetivos generales de las políticas públicas. No obstante, el hecho de que los anteproyectos de normativa propuestos no se aprueben sino hasta que todos los problemas se resuelvan otorga un papel de veto de facto a cada uno de los viceministerios que participan en la CCV. Por ende, existe el riesgo de que la CCV pueda crear cuellos de botella en el proceso normativo, o que tal vez aparezcan estrategias de negociación con ventajas e inconvenientes negativos entre los viceministerios.

Principales recomendaciones

- Perú debe introducir un sistema de evaluación de impacto *ex ante*, es decir una Evaluación de Impacto Regulatorio, para los anteproyectos de normativa y los reglamentos que están sujetos a modificación, como parte de su proceso administrativo. El Sistema EIR exigiría que todas las agencias de gobierno que emiten normativa elaboren una evaluación de impacto regulatorio para ayudarlos en la formulación de nuevas normas. Podrían emplearse criterios de fijación de

umbrales para definir la minuciosidad de los trabajos de evaluación en las normativas con la mayor repercusión (véase un ejemplo internacional en el recuadro 3.2).

Recuadro 3.2. Evaluación de impacto *ex ante* en Australia

En Australia una evaluación preliminar determina si una propuesta necesita una declaración de impacto regulatorio (DIR), y ayuda a identificar la mejor práctica para el proceso de políticas públicas. El documento consiste en un resumen de las respuestas a las siete preguntas de la DIR, y es evaluado por la Oficina de Regulación de Mejores Prácticas (ORMP).

Las siete preguntas de la DIR son muy importantes ya que ayudan a los responsables de formular las políticas a centrarse en el impacto regulatorio de las grandes decisiones y los alienta a pensar más allá de una solución basada en la regulación como la predeterminada

- ¿Cuál es el problema que intenta solucionar?
- ¿Por qué es necesario que actúe el gobierno?
- ¿Qué opciones de política pública está considerando?
- ¿Cuál es el beneficio neto probable de cada opción?
- ¿A quién consultará sobre esas opciones y cómo las consultará?
- ¿Cuál es la mejor opción de las que ha considerado?
- ¿Cómo pondrá en práctica y evaluará la opción que elija?

Se requiere una DIR para todas las propuestas del Consejo de Ministros. Esto incluye propuestas no regulatorias, menores o de organización; y propuestas sin impacto regulatorio sobre las empresas, las asociaciones comunitarias o los individuos.

La DIR también es obligatoria para toda decisión que no sea del Consejo de Ministros y que tomen las entidades gubernamentales australianas, si es probable que esa decisión tenga un impacto susceptible de ser medido sobre las empresas, las asociaciones comunitarias, los individuos o cualquier combinación de ellos.

El contenido de la Declaración de Impacto Regulatorio depende del tipo de DIR que se requiera. Hay tres tipos de Declaración de Impacto Regulatorio: larga, normal y corta. La RIS larga contiene respuestas a las 7 preguntas, un análisis de opciones de política pública reales y prácticas, un análisis del probable impacto regulatorio, pruebas de una consulta pública adecuada, un análisis de costo/beneficio formal y una presentación detallada de los costos y compensaciones de la regulación.

La DIR normal contiene respuestas a las 7 preguntas, un análisis de opciones de política pública reales y prácticas, un análisis del probable impacto regulatorio, pruebas de una consulta pública adecuada, y una presentación detallada de los costos y compensaciones de la regulación.

La DIR corta contiene un resumen de la política pública propuesta y las opciones consideradas, una perspectiva general de los probables impactos y un resumen de los costos de la normatividad y de las compensaciones de costos.

Fuente: Adaptado de Australian Government Guide to Regulation, <http://cuttingredtape.gov.au/handbook/australian-government-guide-regulation> (consultado el 7 de abril de 2016).

- El órgano de supervisión antes sugerido debería tener un mandato claro para supervisar el proceso de elaboración de nuevas normativas y, en particular, para supervisar la calidad tanto de las EIR como de los anteproyectos de normativa (véase un ejemplo internacional en el recuadro 3.3). Como un primer paso y hasta que se haya creado ese órgano de supervisión, y al aprovechar sus capacidades y especialización, el MEF debería tener autoridad dentro del Consejo Coordinador de Política Regulatoria para revisar todas las EIR, incluso competencia para pedir su mejora a los órganos reguladores. Eso implicaría dotar al MEF de los recursos humanos y técnicos necesarios, y de atribuciones jurídicas para realizar esa tarea; y poner en marcha un programa experimental que sirva de mecanismo de capacitación tanto para el MEF como para las agencias de gobierno que emiten normativa. El MEF también debería elaborar los manuales y directrices técnicas de las EIR (por ejemplo, para formular los análisis de costo/beneficio).

Recuadro 3.3. Supervisión de la Evaluación de Impacto Regulatorio

En México, la Ley Federal de Procedimiento Administrativo (LFPA) establece que todos los actos administrativos de carácter general, como reglamentos, decretos, acuerdos presidenciales, normas oficiales mexicanas (NOM), circulares y formatos, así como manuales, lineamientos, criterios, metodologías, instructivos, directivas, reglas o todo instrumento que establezca obligaciones específicas para ciudadanos y empresas, que expidan las dependencias y organismos descentralizados de la administración pública federal, deberán publicarse en el *Diario Oficial de la Federación* para que entren en vigor y produzcan efectos jurídicos. Sin embargo, para que sean publicados, las dependencias y órganos federales descentralizados deben presentar al DOF el dictamen emitido por la Comisión Federal de Mejora Regulatoria (COFEMER), la institución responsable de la política regulatoria con atribuciones para supervisar la calidad de las regulaciones. Estas atribuciones consisten en promover la transparencia en la elaboración y aplicación de las regulaciones, asegurando que generen beneficios superiores a sus costos.

Para obtener ese dictamen, las dependencias u organismos descentralizados deben presentar los anteproyectos de regulación con una evaluación de impacto regulatorio (EIR) a la COFEMER, que las publica en su sitio web en cuanto las recibe. Desde ese momento y hasta que la COFEMER no dé su dictamen final, las partes interesadas podrán enviar a la COFEMER los comentarios que pudieran tener sobre la EIR y el anteproyecto de regulación. La COFEMER expide su dictamen sobre el anteproyecto de regulación, que debe tomar en cuenta los comentarios, si los hubiere, recibidos de los interesados, y enviarlo a las dependencias u organismos descentralizados dueños de la regulación, quienes atenderán los comentarios recibidos incorporándolos en el anteproyecto o exponiendo la razón por cual no serán considerados.

Al recibir la respuesta, la COFEMER debe emitir un dictamen final al respecto durante los cinco días hábiles siguientes. Este dictamen final debe presentarse al DOF para que la regulación pueda publicarse y produzca efectos jurídicos.

Fuente: Ley Federal de Procedimiento Administrativo, Artículos 4, 69-A, 69-E, 69-H, 69-J, 69-L.

- Como parte de esta función de supervisión del Consejo Coordinador de Política Regulatoria, al MINJUS se le debe conferir mandato para evaluar la constitucionalidad y legalidad de los anteproyectos de normativa, hacer cumplir la aplicación de las directrices de redacción legislativa y supervisar la calidad jurídica de todos los anteproyectos de normativa. Por otra parte, dentro del Consejo Coordinador de Política Regulatoria y a través de la Secretaría de la Gestión Pública, a la Presidencia del Consejo de Ministros se le debe otorgar

mandato para supervisar que todos los anteproyectos de normativa reflejen coordinación y coherencia con las políticas públicas a nivel nacional, que observen las directrices de simplificación administrativa, y que respeten los principios sobre la estructura y funcionamiento del gobierno.

- También deben tomarse en cuenta algunos elementos como parte del proceso de aprobar la evaluación de impacto regulatorio (EIR):
 - ❖ Todos los anteproyectos de normativa y las RIA deben estar disponibles durante 30 días mínimo, para que los consulte el público (véase un ejemplo internacional en el recuadro 3.4).
 - ❖ La consulta debe ser sistemática en las primeras etapas cuando se definen las opciones de política pública y se está elaborando una evaluación de impacto; y una vez que se haya escrito un anteproyecto de normativa y una RIA preliminar.
 - ❖ Los comentarios del público también deben estar disponibles y las agencias que emiten normativa deben rendir cuentas de su tratamiento.
 - ❖ Debe crearse un sistema de planeación prospectiva para hacer que la formulación de nuevas normativas sea más transparente y previsible.
 - ❖ Como parte del proceso de EIR, se deben abordar debidamente las pruebas sobre el problema que se enfrenta, los objetivos y las opciones, al tiempo que se evalúan todos los efectos pertinentes, incluso las repercusiones sobre la competencia, el comercio y las pequeñas y medianas empresas (PyME).
 - ❖ Promoción del uso de enfoques basados en riesgos para las normativas y el cumplimiento.

Recuadro 3.4. Sistema de consulta a las partes interesadas de la Comisión Europea

La obligación de consulta de la Comisión Europea está consagrada en el Tratado de la Unión Europea y es un elemento esencial de la elaboración y revisión de políticas públicas.

El 19 de mayo de 2015, la Comisión aprobó su Paquete una Mejor Legislación, que incluye fortalecer los compromisos de consulta. La Comisión se propone escuchar con mayor atención a ciudadanos e interesados, ser receptiva a sus comentarios a lo largo del ciclo de políticas, desde la primera idea descrita en las “hojas de ruta” o “evaluaciones de impacto iniciales”, al momento en que la Comisión elabora una propuesta y evalúa sus probables impactos, hasta la aprobación de la legislación y su evaluación.

Las principales novedades son la creación de una estrategia de consulta para cada iniciativa antes de que empiece el trabajo (la estrategia establece los objetivos de la consulta, identifica a los interesados y determina las actividades de consulta más adecuadas), consultas públicas obligatorias de 12 semanas vía Internet para todas las iniciativas sujetas a una evaluación de impacto, evaluaciones y Verificaciones de Adecuación y Documentos Verdes; oportunidad de que ciudadanos e interesados expresen su opinión sobre las “hojas de ruta” y la “evaluación de impacto inicial” sobre las propuestas legislativas aprobadas por la Comisión y sobre los proyectos de ejecución y actos delegados.

Se elaboraron las “Directrices para una Mejor Legislación” para garantizar actividades de consulta transparentes y de alta calidad. Cuatro principios generales (participación, apertura y rendición de cuentas, eficacia, coherencia) se complementan con normas mínimas que exigen, en particular:

Recuadro 3.4. Sistema de consulta a las partes interesadas de la Comisión Europea (*cont.*)

- Contenido claro del proceso y los documentos de la consulta;
- Posibilidad de que todas las partes a quienes les compete expresen sus opiniones;
- Medios de comunicación y publicidad adecuados para crear conciencia, adaptados al público destinatario. Eso incluye la publicación de todas las consultas públicas abiertas en el sitio web “Su voz en Europa” http://ec.europa.eu/yourvoice/index_en.htm.
- Proporcionar suficiente tiempo para las respuestas: 12 semanas mínimo para las consultas públicas abiertas,
- Acusar recibo y retroinformar de manera adecuada.

Fuente: European Commission (2015), Better Regulation website, http://ec.europa.eu/smart-regulation/index_en.htm (consultado el 22 de mayo de 2015).

- Perú también debería considerar la posibilidad de emitir directrices claras en cuanto al alcance de los comentarios de los funcionarios que participan en la Comisión de Coordinación Viceministerial, quienes deben limitarlos al ámbito de las competencias jurídicas del cargo que representan. Deben tomarse en cuenta otras formas de acuerdos de gobernanza para la CCV a fin de evitar el poder de veto que tiene actualmente cada uno de sus miembros.
- Una vez que se introduzca el Consejo Coordinador de Política Regulatoria o el órgano de supervisión, y se introduzca el sistema EIR incluso en fase experimental, la evaluación de impacto regulatorio debe ser parte de la evaluación de la CCV. El análisis que deben realizar el MEF, PCM y MINJUS 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 la EIR debe ser considerado como parte de la evaluación de la CCV.

Notas

1. El Artículo 104 de la Constitución Política estipula que el Congreso puede delegar en el Poder Ejecutivo facultad para legislar, mediante decretos legislativos, sobre materias específicas y por plazos determinados establecidos en la ley autoritativa. Los decretos de urgencia son medidas extraordinarias que toma el Ejecutivo en asuntos económicos y financieros; buscan revertir circunstancias extraordinarias e imprevisibles. El presidente debe notificar al Congreso sobre todos los decretos legislativos y de urgencia. El Tribunal Constitucional estableció que los Decretos de Urgencia deben cumplir con los siguientes criterios: 1) excepcionalidad, 2) necesidad, 3) transitoriedad, 4) generalidad, 5) conexidad.
2. Ésta es la norma con el nivel más alto entre las regulaciones subordinadas o secundarias, regula asuntos generales y es firmado por el Presidente de la República y uno o varios ministros del gabinete, con el correspondiente mandato legal en función del tema.
3. Ley Núm. 26889.
4. Aprobado por el Decreto Supremo Núm. 008-2006-JUS: Ministerio de Justicia, Reglamento de la Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa.
5. Consulte la Ley Núm. 27444: Ley del Procedimiento Administrativo General), Título II, Capítulo VII, Artículo 185.
6. Véase, LOPE, Artículo 13.
7. Véase, Decreto Supremo Núm. 001-2009-JUS, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, Reglamento que establece disposiciones relativas a la publicidad, publicación de Proyectos Normativos y difusión de Normas Legales de Carácter General.
8. Véase, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, Guía de Técnica Legislativa para Elaboración de Proyectos Normativos de las Entidades del Poder Ejecutivo, preparada por la Dirección General de Desarrollo y Ordenamiento Jurídico, disponible en [www.minjus.gob.pe/wp-content/uploads/2016/07/minjus-dgdoj-guia-de-tecnica-legislativa-3era-edici%
c3%b3n.pdf](http://www.minjus.gob.pe/wp-content/uploads/2016/07/minjus-dgdoj-guia-de-tecnica-legislativa-3era-edici%c3%b3n.pdf).
9. Véase, Resolución Ministerial Núm. 639-2006-EF/67: Manual para el Análisis Económico y Legal de la Producción Normativa y Lineamientos para el Mejoramiento de la Calidad de Normas y Regulaciones
10. Véase, Resolución Ministerial Núm. 826-2005/MINSA (modificada por la RM Núm. 526 2011/MINSA: Normas para la Elaboración de Documentos Normativos en el Ministerio de Salud).
11. Véase Resolución Ministerial Núm. No. 251-2013-PCM: PCM, Reglas Generales de la Comisión de Coordinación Viceministerial.

12. Pueden encontrarse variantes en el caso de propuestas como la ley que rige la reforma constitucional , las leyes presupuestarias, las leyes autoritativas referentes a la legislación delegada, entre otras.
13. El Artículo 107 de la Constitución estipula quienes tienen derecho a someter proyectos de ley y resoluciones legislativas; es decir, iniciar leyes, ante el Congreso.
14. El Consejo de Portavoces puede no aplicar estos requisitos con un voto que represente no menos de tres quintas partes de los miembros del Congreso.
15. Artículo 2 de la Ley Núm. 26889, y Artículo 2 de su Reglamento. Esta sección también puede ser conocida como antecedentes, marco general o propuesta.
16. Artículo 3 del Reglamento de la Ley Núm. 26889. Es frecuente que esta sección también se incluya como parte de la descripción de las razones.
17. Artículo 4 del Reglamento de la Ley Núm. 26889. Es frecuente que esta sección también se incluya como parte de la descripción de las razones.
18. La Ley de Equilibrio Financiero de Presupuesto del Sector Público exige que todos los proyectos normativos incluyan una evaluación del impacto sobre el presupuesto y debe demostrarse que existen recursos presupuestarios disponibles. A fin de cumplir con estos requisitos, los proyectos normativos suelen incluir declaraciones de que no se generan costos ni gastos adicionales.
19. Artículo 4 del Reglamento de la Ley Núm. 26889.
20. Ley Núm. 29785: Ley del Derecho a la Consulta Previa a los Pueblos Indígenas u Originarios, reconocido en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, Artículo 2.
21. Decreto Supremo Núm. 001-2009-JUS, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, Reglamento que establece disposiciones relativas a la publicidad, publicación de Proyectos Normativos y difusión de Normas Legales de Carácter General.
22. Véase Decreto Supremo Núm. 002-2009-MINAM: Reglamento sobre Transparencia, Acceso a la Información Pública Ambiental y Participación y Consulta Ciudadana en Asuntos Ambientales.
23. www.minam.gob.pe/consultaspublicas/.

Bibliografía

- Congreso de la República (2005), “Guía de orientación para el análisis costo-beneficio”, Guía de orientación No. 06-2005- DCD-DGP/CR, 2005.
- OECD (2015), *Regulatory Policy Outlook 2015*, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264238770-en>.
- OECD (2014), *Regulatory Policy in Mexico: Towards a Whole-of-Government Perspective to Regulatory Improvement*, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264203389-en>.
- OECD (2013), *Regulatory Policy in Colombia: Going beyond Administrative Simplification*, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264201941-en>.
- OECD (2012a), *OECD Reviews of Regulatory Reform: Indonesia 2012: Strengthening Co-ordination and Connecting Markets*, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264173637-en>.
- OECD (2012b), *Recommendation of the Council on Regulatory Policy and Governance*, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264209022-en>.
- OECD (2010a), *Better Regulation in Europe: Germany 2010*, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264085886-en>.
- OECD (2010b), *Better Regulation in Europe: Denmark 2010*, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264084551-en>.
- OECD (2010c), *Better Regulation in Europe: Ireland 2010*, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264095090-en>.
- OECD (2010d), *Better Regulation in Europe: United Kingdom 2010*, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264084490-en>.
- OECD (2010e), *Making Reform Happen: Lessons from OECD Countries*, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264086296-en>.
- OECD (2010f), *Risk and Regulatory Policy: Improving the Governance of Risk*, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264082939-en>.
- OECD (2010g), *OECD Reviews of Regulatory Reform: Australia 2010: Towards a Seamless National Economy*, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264067189-en>.
- OECD (2009a), *Indicators of Regulatory Management Systems*, OECD, París, www.oecd.org/gov/regulatory-policy/44294427.pdf.
- OECD (2009b), *Regulatory Impact Analysis: A Tool for Policy Coherence*, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264067110-en>.
- OECD (2008a), *Building an Institutional Framework for Regulatory Impact Analysis (RIA): Guidance for Policy Makers*, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264050013-en>.

OECD (2008b), Introductory Handbook for Undertaking Regulatory Impact Analysis (RIA), OECD, París, www.oecd.org/gov/regulatory-policy/44789472.pdf.

OECD (1997), *Regulatory Impact Analysis: Best Practices in OECD Countries*, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264162150-en>.



From:
Regulatory Policy in Peru
Assembling the Framework for Regulatory Quality

Access the complete publication at:
<https://doi.org/10.1787/9789264260054-en>

Please cite this chapter as:

OECD (2018), "Evaluación ex ante de la regulación y la consulta pública en Perú", in *Regulatory Policy in Peru: Assembling the Framework for Regulatory Quality*, OECD Publishing, Paris.

DOI: <https://doi.org/10.1787/9789264279001-7-es>

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

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

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