

3

Implementación del AIR en la Sunass

Este capítulo expone los temas puntuales para implementar el sistema de AIR en la Sunass. El capítulo describe los elementos necesarios para implementar el AIR: Diseño de las reformas legales necesarias para el AIR; Material necesario para llevar a cabo el AIR; Capacitación del personal; Desarrollo de herramientas tecnológicas; Pruebas Piloto; Campaña de comunicación. La segunda parte del capítulo presenta una propuesta para llevar a cabo tanto el proceso de elaboración como de supervisión del AIR.

Elementos de la implementación

Recomendación 4. la Sunass debe llevar a cabo una implementación progresiva, planteando de manera clara lo que implica para los diferentes elementos del AIR.

Los sistemas de AIR deben permanecer en constante estado de reforma. Así se benefician de posibles mejoras y mayor sofisticación conforme pasa el tiempo. Planear una implementación gradual que avance de manera progresiva ayudará a garantizar una transición adecuada y una mayor eficiencia de los recursos. Esto forma parte de los principios recomendados por la OCDE en un reporte reciente sobre buenas prácticas de AIR (OECD, 2020^[1]). Contar un plan de implementación definido permitirá a la SUNASS comunicar con claridad la evolución de las tareas para las diferentes direcciones internas, evitando posibles incertidumbres. Además, contar con una línea de tiempo previsible, permitirá mayor rendición de cuentas para la implementación.

Contar con una implementación gradual también significa que el personal del AIR debe tener una curva de aprendizaje sobre los elementos de análisis técnicos del AIR. Además de beneficiar la organización interna de la SUNASS, contar con elementos bien definidos, permitirá a la SUNASS socializar el proceso de implementación del AIR con las entidades reguladas y los usuarios de los servicios de saneamiento. Toda buena regulación debe ser previsible para evitar incertidumbre, y de la misma manera, esta nueva forma de emitir y modificar normativa, de la SUNASS debe ser transparente. A continuación, se presentan elementos indispensables para la implementación del sistema AIR.

Elemento 1. Diseño e implementación del marco legal del AIR

El primer paso es contar con un marco legal que genere las obligaciones e incentivos necesarios para llevar a cabo el AIR de manera sistemática. Se debe considerar la opción de técnica legal que optimice la eficiencia en los procesos, la claridad en las atribuciones y los incentivos adecuados para la mejor elaboración posible del AIR. Esto implica reformas que incluyan al menos lo siguiente:

- Definición del AIR y supuestos que obligan a conducirlo.
- Definición de las responsabilidades de los diferentes departamentos involucrados en la elaboración del AIR.
- Definición de los participantes en el Consejo de Supervisión de AIR, de sus facultades y responsabilidades.

Elemento 2. Aprobación del material necesario para la elaboración del AIR

Para sistematizar la calidad del AIR, la Sunass debe contar con material que estandarice los materiales de referencia y de elaboración. Por lo tanto, la Sunass debe desarrollar y aprobar los siguientes materiales:

- Aprobación de lineamientos técnicos para elaboración del AIR. (Trabajo de adecuación y aprobación del Capítulo 4. Elementos técnicos para la elaboración del AIR).
- Formato de informe del AIR.
- Formato el informe previo de guía para la consulta.
- Formato para reporte de informe de los resultados de la consulta pública.

Elemento 3. Capacitación del personal

Para asegurar que la Sunass lleve a cabo el AIR de manera adecuada, se debe llevar a cabo, de manera continua, una capacitación técnica para el personal:

- Introducción al sistema de AIR: presentación de los elementos de análisis y del papel de la evaluación ex ante dentro del proceso de emisión de normas. El taller de capacitación por parte de la OCDE se llevó a cabo durante los días 3 y 12 de Noviembre de 2020.
- Una vez que los funcionarios estén familiarizados con el sistema AIR, la Sunass debe asegurar capacitación continua sobre los elementos más técnicos. Para esto es recomendable añadir capacitaciones específicas en los planes de trabajo anuales de la Sunass.

Elemento 4. Diseño y desarrollo de las herramientas tecnológicas necesarias para hacer más eficiente el proceso del AIR

La OCDE recomienda que los sistemas de AIR también sean sujetos a herramientas de mejora regulatoria. Entre más eficiente y transparente sea el AIR, proveerá mayores beneficios para la calidad de la regulación. En este sentido, la SUNASS tiene que asegurar que la administración del AIR cuente con las herramientas necesarias para la colaboración entre las diferentes direcciones y con el público en general. En términos concretos, esto llama a una necesidad de desarrollar plataformas digitales para garantizar la mayor eficiencia posible. En principio, SUNASS debe desarrollar dos procesos digitales para el AIR:

- Plataforma digital para el intercambio de información entre las direcciones de la Sunass.
- Plataforma interactiva, dentro del portal de la SUNASS, para publicar los proyectos de AIR y recibir comentarios en la etapa de la consulta.
 - En la plataforma se deben publicar al menos los siguientes elementos: elementos del AIR, resultados de la consulta pública, aprobación del CSA para excepciones del AIR.

Elemento 5. Desarrollo de AIR

- Preparaciones de pruebas piloto para elaboración del AIR.
- Una vez que la SUNASS complete las pruebas piloto, el AIR debe llevarse a cabo de manera selectiva. Se recomienda que la Sunass elija instrumentos regulatorios de distintas naturalezas. Esto permitirá a la Sunass conocer los retos que implica conducir el AIR en diferentes tipos de proyectos regulatorios. También se recomienda iniciar a introducir elementos del AIR para un número limitado de estudios tarifarios.
- Una vez que se generen la capacidad necesaria la aplicación del AIR para toda la normativa que así lo exija el reglamento de AIR.
- Análisis de impactos:
 - Iniciar esfuerzos, mayoritariamente cualitativos, para detallar los costos y beneficios. Se recomienda comenzar a explorar categorías de externalidades y costos no monetarios.
 - Mayor utilización de datos y estadísticas para cuantificar los costos. Utilización de metodologías de estadística de mayor complejidad. La Sunass puede iniciar a establecer una base de datos e indicadores que sirva para realizar análisis más detallados.

Elemento 6. Campaña de información y socialización con los grupos interesados y otras instancias del gobierno peruano.

Una campaña de información robusta es elemental para una adopción exitosa del AIR. En la medida que los grupos interesados entiendan las ventajas y el proceso del AIR, aumentará la participación en las consultas y la exigencia de contar con un sistema de alta calidad. Por lo tanto, el Sunass debe preparar materiales de comunicación en donde presente información sobre lo siguiente:

- Resumen de información general sobre el objetivo del AIR, sus elementos, y el proceso de elaboración.

- Tiempos, elementos y herramientas para llevar a cabo la consulta pública del proyecto normativo y del AIR.
- Objetivo y plan de calendario para las consultas tempranas.

Proceso de elaboración y supervisión del AIR en la Sunass

Recomendación 5: la Sunass debe establecer un proceso claro de elaboración del AIR, que defina el involucramiento de las diferentes direcciones internas.

La implementación del AIR debe implicar un cambio al proceso de la emisión normativa. Esto significa que el AIR no debe ser un llenado de formato al final de la creación de un proyecto regulatorio. El AIR comienza incluso antes de contar con proyecto normativo. Esta sección describe una propuesta para llevar a cabo el AIR dentro de un proyecto de emisión normativa. El proceso se divide en tres fases: identificación de una necesidad regulatoria, proceso de elaboración del AIR y por último una consulta pública del AIR y proyecto normativo.

Identificación de una necesidad regulatoria

El primer paso para la concepción de un nuevo proyecto regulatorio es contar con herramientas para identificar un problema de política pública. La Sunass puede definir procesos estructurados para estar percibiendo problemas de política de manera continua. Algunos ejemplos de herramientas incluyen las siguientes:

- La consulta temprana le permite a la Sunass entender problemas desde el punto de vista los usuarios, la industria regulada, expertos o incluso otras agencias de gobierno. Esto ayuda a mejorar el diseño de la política al tener un contexto más amplio de los problemas públicos. Estas consultas pueden ser periódicas y no necesariamente abordar una problemática en específico. La consulta temprana sería llevada a cabo por la Dirección de Usuarios. Esta dirección tiene experiencia en implementar herramientas de participación de actores interesados, tales como los consejos de usuarios. (El capítulo 4 presenta una explicación detallada de las herramientas y mecanismos de la consulta).
- Cambios normativos que deriven por reformas legislativas provenientes del congreso
- Modificaciones por parte del ejecutivo que obligan cambios de la regulación Sunass
- Identificación de problemas por parte de la Sunass

Elaboración del AIR

Una vez que se tiene identifica un problema de política, comienza el proceso de la elaboración del AIR, con la definición del problema¹. Tanto este, como el siguiente paso de definir el objetivo de la regulación, se deben llevar a cabo por las direcciones de regulación tarifaria, usuarios, fiscalización o sanciones, dependiendo de la temática. Estas son las que lidian con los problemas técnicos de la regulación, y tienen mayor acercamiento a los temas.

Una vez que se redacten estos dos elementos, comienza una etapa de colaboración entre la DPN y las áreas técnicas. El proceso planteado en la Gráfica 3.1 sugiere una secuencia de pasos para la elaboración del AIR. Esto incluye la redacción de la propuesta, como ya hace la DPN, identificación de alternativas, el análisis costo-beneficio y la identificación de la propuesta seleccionada. Dado el perfil del personal de la DPN, esta dirección debe liderar la elaboración del análisis de costo-beneficio. Al colaborar con las direcciones técnicas tendrá mayores insumos para realizar una evaluación de alta calidad. Después sigue la elaboración de un plan de monitoreo y evaluación para la propuesta normativa. En esta etapa se

recomienda que participe la Dirección de la Fiscalización. Así, la DPN tendrá mayor visibilidad de los retos para supervisar los nuevos proyectos normativos.

Gráfica 3.1. Proceso de elaboración del AIR

1. Definición del problema	Direcciones de regulación tarifaria, usuarios, fiscalización o sanciones, dependiendo de la temática.
<ul style="list-style-type: none"> • Una vez que la Sunass haya identificado la necesidad de llevar a cabo un proyecto de emisión o modificación regulatoria, debe comenzar el proceso de elaboración del AIR abordando la definición del problema público. 	
2. Objetivos de la regulación	Direcciones de regulación tarifaria, usuarios, fiscalización o sanciones, dependiendo de la temática.
<ul style="list-style-type: none"> • Al tener una definición del problema público, la Sunass debe definir cuales son los objetivos que una eventual propuesta regulatoria debe resolver. Estos objetivos deben estar claramente ligados a las causas del problema definidas anteriormente. 	
3. Alternativas regulatorias	Direcciones de regulación tarifaria, usuarios, fiscalización o sanciones, dependiendo de la temática.
<ul style="list-style-type: none"> • Antes de contar con un proyecto regulatorio definido, la Sunass debe considerar al menos dos propuestas plausibles para resolver el problema de política pública. 	
4. Análisis de impacto	Dirección de políticas y normas
<ul style="list-style-type: none"> • El análisis de evaluación de impacto es llevado a cabo por la DPN, tomando en cuenta las opiniones técnicas de la dirección que inició el procedimiento. 	
5. Cumplimiento	Direcciones de regulación tarifaria, usuarios, fiscalización o sanciones, dependiendo de la temática.
<ul style="list-style-type: none"> • El AIR debe incluir un análisis de las estrategias y presupuesto para que la autoridad asegure un cumplimiento adecuado de la regulación. También se debe contar con un diseño regulatorio que incentive el cumplimiento. 	
6. Monitoreo y evaluación	Dirección de Fiscalización
<ul style="list-style-type: none"> • Esta sección debe incluir un análisis de las estrategias para evaluar el desempeño de la regulación, incluyendo desarrollo de indicadores, metas, y herramientas para monitorear el progreso. 	
7. Preparación de informe final	Dirección de Políticas y Normas
<ul style="list-style-type: none"> • La DPN debe completar el informe final que contiene las secciones antes descritas. Este informe es el documento que será sujeto a consulta pública y después revisar por el Consejo de Supervisión de AIR. 	

Fuente: Elaboración propia del autor.

Este proceso requiere un cambio en las responsabilidades que las direcciones de la Sunass tienen en el actual proceso de elaboración de normativa. Por tanto, la OCDE recomienda llevar una implementación gradual, en donde preliminarmente la DPN sea responsable en liderar el proceso de elaboración de AIR, con participación de las direcciones de línea. Después de una fase de prueba piloto, la Sunass debería migrar al proceso descrito en la Gráfica 3.1.

Recomendación 6: la consulta pública debe ser transparente, accesible y debe informar los proyectos regulatorios.

Una vez que se tiene el proyecto de AIR, la Sunass debe publicarlo para recibir comentarios de los actores involucrados. El mínimo necesario incluye la publicación del proyecto normativo y del AIR en el portal de internet de la Sunass. Sin embargo, se debe considerar el contexto específico de cada regulación. Existen los casos de regiones o actores afectados o beneficiados con poco acceso a internet, en donde la Sunass debe recurrir a otros instrumentos de consulta pública para asegurar que todos los grupos afectados tengan oportunidad de expresar sus opiniones.

Una vez que la Sunass responda los comentarios y en caso de ser necesario, edite el AIR, se turna al proceso de supervisión.

Recomendación 7: La Sunass debe contar con un proceso de supervisión en el cual se evalúen de manera diligente los resultados del AIR.

El CSA debe involucrarse en dos momentos del proceso del AIR: antes de su elaboración para autorizar las exenciones del AIR, o en su caso denegarlas y después de la elaboración para evaluar la calidad del AIR. Antes de iniciar un AIR (o proceder con un proyecto normativo sin AIR), el CSA debe aprobar el tipo de AIR o su excepción. Para esto, la DPN debe presentar un escrito de motivación, ya sea para conducir un AIR de bajo impacto, o para pedir excepción. Una vez que el CSA apruebe el tipo de AIR, debe comenzar el proceso de elaboración.

Después de la elaboración, el CSA debe iniciar el proceso de dictaminar el AIR. El CAR debe decidir si se aprueba el AIR y el proceso de emisión normativa sigue su curso, o de lo contrario se rechaza el AIR con posibilidad de edición o si el análisis hace claro que el proyecto normativo no es justificable. Para llevar a cabo la evaluación se recomienda que al menos se tomen en cuenta los siguientes tres elementos:

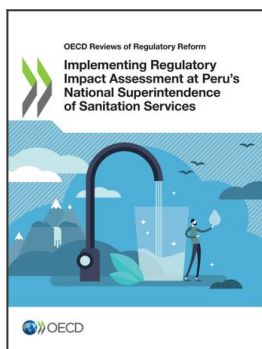
- Calidad del AIR: revisar que cada elemento se presenta de manera clara. Existe una vinculación clara y directa entre el problema de política pública y la propuesta regulatoria.
- Evaluación de costos y beneficios: se evalúan los costos y beneficios relevantes, de manera adecuada y detallada. Los beneficios son superiores a los costos, y justifican la implementación de la regulación.

Nota

¹ El capítulo 4 presenta los elementos de forma exhaustiva. En esta sección se presenta la propuesta para definir el proceso de elaboración.

Referencia

OECD (2020), *Regulatory Impact Assessment*, OECD Best Practice Principles for Regulatory Policy, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/7a9638cb-en>. [1]



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), "Implementación del AIR en la Sunass", in *Implementing Regulatory Impact Assessment at Peru's National Superintendence of Sanitation Services*, OECD Publishing, Paris.

DOI: <https://doi.org/10.1787/817d5ab2-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>.