

Resumen

Políticas normativas en los países de la OCDE

Del intervencionismo a la gobernanza normativa

Overview

Regulatory Policies in OECD Countries From Interventionism to Regulatory Governance

Los *Resúmenes* son traducciones de extractos de publicaciones de la OCDE.

Todos los *Resúmenes* se pueden obtener de forma gratuita en el OCDE Online Bookshop
(www.oecd.org/bookshop).

Este *Resumen* no es una traducción oficial de la OCDE.



ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT
ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICOS

SÍNTESIS

El presente informe reconstituye la aparición del programa de políticas normativas y el nacimiento del concepto de “gobernanza normativa” en los países de la OCDE como parte del programa general de gobernanza.

El programa de política normativa se ha gestado durante 25 años de esfuerzos destinados a mejorar la sensibilización en cuanto a la naturaleza de la normativa, entendida ésta como un instrumento de gobierno, y el aumento de la eficacia de dicho instrumento. Estos esfuerzos, que se han ido ampliando y profundizando a lo largo del tiempo, partieron de nociones sencillas de “desregulación” y, tras pasar a conceptos como la reforma o la gestión de la normativa, han llegado, hoy, a la política normativa.

El programa de política normativa incluye tres elementos esenciales: las medidas, los instrumentos y las instituciones normativas.

Toda política normativa racional, ideada para maximizar la eficacia y la efectividad de la legislación y la reglamentación, debe basarse en un enfoque que tenga en cuenta de forma conjunta estos tres elementos, que son complementarios. La transparencia y la responsabilidad constituyen, a la vez, las metas y los medios de los que debe dotarse una política normativa que desee asegurarse el éxito. Sin embargo, la medida en que los países de la OCDE han aplicado estos tres elementos difiere sustancialmente.

Aproximadamente los cuatro quintos de los países de la OCDE han instaurado una política normativa explícita.

Si bien es cierto que algunos países adoptaron este tipo de políticas ya durante la década de 1980, su masivo aumento se ha dado sobre todo en la segunda mitad de la década de 1990. Se han elaborado políticas explícitas para marcar netamente la adhesión a la reforma, fomentar la transparencia y promover la coherencia y la coordinación entre diferentes elementos de la reforma. La comparación de las políticas de los diferentes países desvela numerosos elementos en común, aunque existe una clara tendencia a que las políticas amplíen su alcance y se vayan singularizando a medida que pasa el tiempo y se va adquiriendo mayor experiencia en la aplicación. Dos de los principios fundamentales son la declaración explícita de la responsabilidad de la política en las esferas política y administrativa y la adopción de sistemas de evaluación normalizados para los procesos legislativos y de revisión

normativa. Otros elementos esenciales de la mayoría de las políticas son el seguimiento explícito de objetivos orientadores y la enunciación de principios de buena regulación.

Entre los instrumentos más empleados para mejorar la eficacia y la efectividad de los conjuntos normativos, se cuentan el análisis del impacto de la legislación (AIL), la consideración sistemática de alternativas de regulación, la consulta pública y los mecanismos de mejora de la responsabilidad.

En el caso de la consulta y de los mecanismos de responsabilidad, el contexto actual desvela que, aunque la mayoría de los países de la OCDE cuentan con una larga historia en lo que se refiere a la utilización de dichos instrumentos, se están produciendo cambios sustanciales en su configuración y aplicación, habida cuenta de que están destinados a cumplir objetivos nuevos y a responder a comunidades más exigentes. Los procedimientos de consulta, en particular, se están abriendo a todos los grupos de la sociedad y se están utilizando cada vez más como medio para recabar una información objetiva que respalde los AIL.

Por lo general, el recurso al AIL y a las alternativas de regulación son fenómenos de más reciente aparición en los países de la OCDE, pero ambos se han extendido rápidamente en los últimos años.

Aproximadamente la mitad de los Gobiernos de la OCDE incluyen actualmente el AIL en todos sus programas normativos, mientras que un buen número adicional de países recurren a este instrumento en circunstancias determinadas. El alcance y la sofisticación del AIL sigue creciendo y, aunque sus estándares objetivos no suelen ser elevados, está influyendo ya en gran medida en la legislación mediante la promoción que hace del uso sistemático del principio de identificación de los costes y beneficios como marco subyacente para analizar las decisiones sobre normativa. Por otra parte, prácticamente todos los países han admitido que recurren cada vez con mayor frecuencia a un amplio abanico de alternativas a las formas tradicionales de regulación, aunque la mayoría necesita bastante más experiencia en la materia, dado que este incremento se está produciendo a partir de un nivel de salida muy bajo.

El diseño de una regulación de alta calidad no podrá mejorar el bienestar de la población si no se garantiza a la vez la eficacia de su aplicación.

Resulta esencial garantizar la adecuación de la regulación, lo cual supone elaborar un diseño normativo sofisticado y prever estrategias de aplicación de cuidada calidad.

La naturaleza y las funciones de los organismos de supervisión de la regulación son elementos institucionales esenciales para determinar los resultados de una política normativa.

De nuevo, la situación actual es híbrida. En la mayoría de los países de la OCDE, existen organismos de supervisión de la regulación, que, sin embargo, se enfrentan a menudo a ingentes obstáculos a la hora de movilizar los poderes, los recursos y las facultades adecuados para aplicar la política normativa. Más destacable que la creación de organismos centrales de supervisión resulta la proliferación, durante la última década, de numerosos cuerpos de regulación independientes del Gobierno, que han asumido responsabilidades en materia de supervisión de sectores económicos de máxima importancia, tales como los servicios públicos o financieros. Su desarrollo supone reconocer que, para responder debidamente a los objetivos de regulación, es necesario estar libre de cualquier tipo de interferencia política o administrativa, empresarial o de cualquier otro tipo de intereses. Con todo, un punto esencial para aprovechar las ventajas que podrían brindar estos organismos independientes es garantizar que existan unos mecanismos de responsabilidad adecuados y una coherencia política satisfactoria con el conjunto de las estructuras e instituciones gubernamentales.

Además, para instaurar una política normativa y mantener el impulso de reforma es necesario, asimismo, que exista una amplia base a favor de la reforma.

Este aspecto es imprescindible, habida cuenta de que, inevitablemente, cualquier reforma tiene repercusiones negativas para ciertos grupos de la sociedad y cabe suponer que éstos se opondrán a ella resueltamente. Desarrollar una base que esté a favor de la reforma exige que se expongan claramente tanto los beneficios que ésta reportará como los riesgos que entrañaría el no emprenderla.

El informe concluye con la identificación de una serie de cuestiones que habrá que tratar en el futuro a fin de ultimar el desarrollo y la aplicación de las políticas normativas.

Entre dichas cuestiones, cabe destacar:

- el desarrollo de la política normativa dentro del marco conceptual de la “gobernanza normativa” y su integración en el amplio programa de gobernanza que se está llevando a cabo en toda la OCDE;
- la ampliación del alcance de la política normativa a fin de incluir un tratamiento sustancialmente mayor de la elaboración de normativas en los ámbitos infranacional y supranacional, y la ponderación de la importancia de la cooperación intergubernamental en las actividades normativas;
- el fomento de la sensibilización acerca de la importancia económica que reviste la regulación, esto es, garantizar que, de forma general, se entienda el alcance que reviste la utilización que de los recursos privados hace el sector público en el ejercicio de sus facultades reguladoras y que esta cuestión inspire el debate normativo;

- la realización sistemática de evaluaciones a posteriori de las políticas normativas, los instrumentos y las instituciones;
- la prosecución del desarrollo de las instituciones responsables de la reforma normativa, incluida una mejor definición de sus funciones y características;
- los esfuerzos por atenuar la complejidad e incertidumbre de las diferentes normativas;
- la mejora del control sobre la “cuasi” normativa y las normas de terceros como elementos esenciales de los instrumentos de política normativa.

Por último, el informe invita a que se revise la recomendación del *Consejo de la OCDE para la mejora de la calidad de la regulación pública* de 1995 y a que se desarrollen instrumentos de autoevaluación a fin de contribuir a la mejora colectiva de las políticas normativas de los países de la OCDE.

Índice correspondiente a la versión original en inglés de la publicación

(no incluye anexos, ni listas de cuadros, tablas o gráficos)

Síntesis

I. Introducción

II. La función reguladora del Gobierno: historia y desarrollo

III. Políticas normativas

Objetivos de la política normativa

Principales elementos de política normativa

Las dos dimensiones principales de la política normativa

Conclusiones sobre las políticas normativas

IV. Instrumentos para mejorar el diseño normativo

Fomentar la eficacia: el recurso al Análisis de Impacto de la Legislación (AIL)

Alternativas normativas y no normativas

Simplificación administrativa y reducción de las licencias y permisos

Transparencia normativa

V. Instrumentos para mejorar la aplicación de las normativas

Justicia administrativa

Revisión judicial

Adecuación normativa

Otros mecanismos para promover la aplicación de las normativas

VI. Instituciones responsables de las políticas normativas

Organismos de supervisión de la regulación

Emergencia de organismos de regulación independientes

VII. El “estado de la cuestión” en materia de política normativa

Políticas gubernamentales e instrumentos legislativos

Aspectos dinámicos de la calidad normativa

Instituciones normativas

Éxitos y fracasos de la política

Evaluación de las políticas normativas

Comunicación de las repercusiones de la reforma

VIII. Un programa para el futuro: la aparición de nuevas cuestiones en materia de política normativa

Políticas normativas

Evaluación de las políticas normativas

Instituciones normativas

Prácticas normativas

Integrar los elementos de la política normativa

IX. Conclusión: actualización de la recomendación de 1995 sobre calidad normativa

Este *Resumen* es la traducción de extractos de:
Regulatory Policies in OECD Countries: From Interventionism to Regulatory Governance
Politiques de régulation dans les pays de l'OCDE: De l'interventionnisme à la gouvernance de la régulation
© 2002, OCDE

La publicación original se encuentra a la venta en el Centro de la OCDE en París:
2, rue André-Pascal, 75775 Paris Cedex 16, France,
y en www.oecd.org/bookshop.

Todos los *Resúmenes* se pueden obtener de forma gratuita en el OECD Online Bookshop en www.oecd.org/bookshop

Estos *Resúmenes* han sido preparados por la unidad de Derechos y Traducción de la Dirección de Relaciones Públicas y Comunicaciones.
email : rights@oecd.org
Fax: +33 1 45 24 13 91



© OCDE, 2003
Se autoriza la reproducción del presente *Resumen*, siempre y cuando se mencionen la nota de copyright de la OCDE y el título de la publicación original arriba indicado.