

## 2 Sistema de AIR en la Sunass

---

El AIR debe entenderse como un sistema integral de evaluación ex ante de la regulación. Este capítulo contextualiza la importancia de la implementación del AIR en la Sunass. El capítulo también enlista los elementos claves para implementar el AIR como un sistema. Esto incluye los supuestos que obligan la elaboración del AIR, las excepciones, los lineamientos técnicos y los umbrales para diferentes tipos de análisis AIR. El capítulo termina introduciendo la elaboración y la supervisión como procesos independientes.

---

## Contexto

La regulación, fiscalización y supervisión la prestación de servicios de saneamiento de agua es parte de las tareas de la Superintendencia Nacional de Servicios de Saneamiento (Sunass). De acuerdo a la Ley Marco de Organismos Reguladores de la Inversión Privada en los Servicios Públicos (LMOR), la Sunass es un *organismo público descentralizado adscrito a la Presidencia del Consejo de Ministros, con personería de derecho público interno y con autonomía administrativa, funcional técnica, económica y financiera*. De acuerdo a la Ley Marco de la Gestión y Prestación de Servicios de Saneamiento, la función de la Sunass es la siguiente:

La Superintendencia Nacional de Servicios de Saneamiento – Sunass, en su condición de organismo regulador, le corresponde garantizar a los usuarios la prestación de los servicios de saneamiento en el ámbito urbano y rural, en condiciones de calidad, contribuyendo a la salud de la población y a la preservación del ambiente.

De acuerdo al Reglamento General de Sunass (RGS), sus objetivos principales incluyen los siguientes: (SUNASS, 2019<sup>[1]</sup>):

- Proteger los derechos e intereses del usuario.
- Propiciar, mediante las tarifas, la consecución y mantenimiento del equilibrio económico-financiero de las Empresas Prestadoras (EP), así como su eficiencia en la expansión y desarrollo de los servicios.
- Supervisar y fiscalizar el cumplimiento de la normatividad sobre prestación de servicios de saneamiento y de las metas de calidad y cobertura sobre dichos servicios.
- Garantizar el libre acceso a los servicios de saneamiento.
- Velar por el cabal cumplimiento de los contratos de concesión de servicios de saneamiento.

Cumplir con estos objetivos requiere diseñar e implementar regulación<sup>1</sup> de alta calidad (ver Recuadro 2.1). La Sunass tiene un posicionamiento singular para controlar la calidad de la regulación. Esto se debe a que tiene un rol durante todo el ciclo de gobernanza regulatoria (véase Gráfica Gráfica 2.1). La Sunass tiene facultad para emitir normativa, para supervisarla y para generar sanciones en caso de incumplimiento. Sin dejar a un lado el hecho de que la Sunass también implementa y supervisa regulación que proviene de los ministerios del gobierno central del Perú.

### Recuadro 2.1. ¿Qué es calidad regulatoria?

Las regulaciones son las reglas que gobiernan la vida cotidiana de las empresas y los ciudadanos. Son esenciales para el crecimiento económico, el bienestar social y la protección del medio ambiente. Pero también pueden ser costosos tanto en términos económicos como sociales. En ese contexto, la “calidad regulatoria” se trata de mejorar el desempeño, la rentabilidad y la calidad legal de las formalidades regulatorias y administrativas. La noción de calidad regulatoria abarca el proceso, es decir, la forma en que se desarrollan y se hacen cumplir las regulaciones, que debe seguir los principios clave de consulta, transparencia, rendición de cuentas y base empírica. Más allá del proceso, la noción de calidad regulatoria también cubre resultados, es decir, regulaciones que son efectivas para lograr sus objetivos, eficientes (no imponen costos innecesarios), coherentes (cuando se consideran dentro del régimen regulatorio completo) y simples (las regulaciones mismas y las reglas para su implementación es clara y fácil de entender para los usuarios).

Construyendo y ampliando la “OECD Recommendation on Improving the Quality of Government Regulation” (OECD, 1995<sup>[2]</sup>), es posible definir la calidad regulatoria mediante regulaciones que:

1. sirven metas de política pública claramente identificadas y son efectivas para lograr esas metas;
2. son claras, simples y prácticas para los usuarios;
3. tienen una sólida base jurídica y empírica,
4. son consistentes con otras regulaciones y políticas;
5. producen beneficios que justifiquen los costos, considerando la distribución de los efectos en la sociedad y teniendo en cuenta los efectos económicos, ambientales y sociales.
6. se apliquen de forma justa, transparente y proporcionada;
7. minimizan los costos y las distorsiones del mercado;
8. promueven la innovación mediante incentivos de mercado y enfoques basados en objetivos; y
9. son compatibles en la medida de lo posible con los principios de competencia, comercio y facilitación de inversiones en niveles nacionales e internacionales.

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

Es frecuente que los reguladores se enfrenten a situaciones en donde algunos de sus objetivos compitan entre sí. Por ejemplo, la Sunass tiene que mediar una tensión al regular tarifas de agua implementadas por las Empresas Prestadoras (EP). Por un lado, existe el objetivo de expandir e incrementar la calidad de la infraestructura en la que invierten las EP. Esto necesariamente requiere un incremento del ingreso disponible para inversión de las EP por lo que obliga un incremento en las tarifas. Sin embargo, el incremento en tarifas también significa un mayor costo para los usuarios, lo cual puede derivar en imposibilidad de pago o afectaciones significativas en el ingreso disponible de la población del Perú. La Sunass tiene además el objetivo *proteger los derechos e intereses del usuario*. Si bien este es el ejemplo más clásico de las tensiones que enfrenta un regulador, la Sunass tiene una amplia gama de instrumentos regulatorios que tiene que diseñar e implementar para asegurar el funcionamiento de los servicios de saneamiento.

Además de asegurar la calidad técnica de la regulación, la Sunass tiene que administrar relaciones con los actores obligados a cumplir con la regulación o que se beneficiarán de ella. Justamente estas decisiones regulatorias generan costos y beneficios diferenciados para regulados, usuarios, y el propio gobierno. Esto debe orillar a la Sunass a tomar decisiones basadas en evidencia, y ser transparente en los procesos de emisión y supervisión regulatoria. Esta es la motivación para que la Sunass busque implementar herramientas de mejora regulatoria que le permitirán tomar mejores decisiones de política pública. Un sistema de Análisis de Impacto Regulatorio (AIR) justamente ayuda a transparentar la toma de decisión, a explorar los costos y beneficios, y a sopesar alternativas que resuelven los problemas de política pública.

En 2016, la OCDE publicó un estudio transversal sobre la política regulatoria en el Perú. Entre los temas analizados, destaca la falta de un sistema de evaluación ex ante de la regulación. Si bien, el Perú cuenta con ciertas herramientas que mejoran la calidad regulatoria, el reporte identificó la necesidad de implementar un sistema de Análisis de Impacto Regulatorio (AIR). Como parte de la evaluación, la OCDE destacó lo siguiente:

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 (OCDE, 2016<sup>[4]</sup>).

Para el caso del gobierno central, la OCDE recomendó implementar un sistema de AIR, que de manera inicial fuera administrado por el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM) y el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (MINJUS) (OCDE, 2016<sup>[4]</sup>). El gobierno central del Perú ya está iniciando los trabajos para implementar el AIR<sup>2</sup>.

El estudio (OCDE, 2016<sup>[4]</sup>) de política regulatoria también trata el tema de la gobernanza de los reguladores, en donde se incluye a la Sunass. En el caso de Perú, el diseño institucional de los organismos regulatorios incluye la presencia de reguladores que norman, supervisan y fiscalizan la inversión privada en infraestructura pública. Estos reguladores están dotados de autonomía técnica, financiera y de gestión. En este contexto, la OCDE consideró necesario que dichos organismos implementaran sus propios sistemas de AIR. Esto con la meta de asegurar su independencia técnica. Esto motivó a la OCDE a producir la siguiente recomendación, que atañe directamente a la Sunass:

Introducir un sistema de evaluación de impacto ex ante, es decir, una Evaluación de Impacto Regulatorio<sup>3</sup> para los anteproyectos de regulación y las regulaciones que están sujetas a modificaciones, que debe ser independiente del sistema EIR del gobierno central de Perú (OCDE, 2016<sup>[4]</sup>).

Cada organismo regulador ha comenzado la implementación de su propia versión del sistema AIR. Cada uno con sus propios procesos operativos y lineamientos técnicos<sup>4</sup>. Contar con un sistema propio de AIR, permitirá a la Sunass asegurar la independencia técnica, y al mismo tiempo mejorar la calidad de regulación que emite. Sin embargo, implementar un sistema de *auto-supervisión* requiere de candados y prácticas creíbles por parte de la Sunass. Lograr esto, le permitirá asegurar la calidad de los AIR frente a los regulados, la población y el gobierno central. En lo que resta del capítulo se presentan recomendaciones para el diseño del sistema AIR desde un punto de vista del marco regulatorio de la Sunass.

## Principales reglamentos de la SUNASS

Al ser el organismo rector en la supervisión y regulación de los servicios de saneamiento, la Sunass tiene un papel fundamental en la regulación tarifaria, la calidad y condiciones de acceso, así como la supervisión y fiscalización. A continuación se presenta un resumen breve del rol de la Sunass en estos tres temas.

### **Regulación Tarifaria<sup>5</sup>**

Una de las principales actividades de la SUNASS es regular las tarifas implementadas por las EP. El Reglamento General de Tarifas (RGT) establece las metodologías y procedimientos que gobiernan la forma en la que se calculan estas tarifas. El Plan Maestro Optimizado (PMO) es la base de elaboración para el cálculo de tarifas, y también es regulado por el RGT. A través de los PMO, la SUNASS lleva a cabo todos los análisis necesarios para definir las tarifas. Las tarifas autorizadas tienen una vida de cinco años, después de los cuales, se vuelve a llevar a cabo el estudio del PMO para cada EP en particular. El RGT también define el procedimiento para aprobar las formulas y estructuras tarifarias, así como las metas de gestión. Algunos otros elementos definidos por el RGT incluyen los precios de servicios colaterales y la obligación del ajuste por inflación para tarifas de servicios de saneamiento.

### **Calidad en el servicio**

La SUNASS tiene la tarea de asegurar que la calidad del servicio de las EP se apegue a las normas establecidas. El *Reglamento de Calidad de la Prestación de los Servicios de Saneamiento* (RCPSS) define las obligaciones que tienen las EP en cuanto al acceso al servicio, la calidad de la prestación y otros temas incluyendo el cierre de servicios y reglas para inmuebles con áreas de uso común. A continuación, se enumeran algunas de las responsabilidades claves de la SUNASS derivadas del RCPSS:

- Definición del contrato de prestación de servicios, así como las características del contrato y temas relevantes incluyendo modificación y terminación.
- Lineamientos para las obligaciones generales de las EP y los usuarios incluyendo uso adecuado y racional de los servicios, condiciones de calidad, comunicación a usuarios sobre obligaciones, instalación de equipo.
- Control de calidad del agua potable y temas que incluyen su tratamiento, monitoreo y análisis de los parámetros de control, evaluación de las plantas de tratamiento, proceso de desinfección, y tratamiento de aguas residuales.

### **Supervisión y fiscalización**

El *Reglamento de Supervisión, Fiscalización y Sanción de las Empresas Prestadoras de Servicios de Saneamiento* enmarca las funciones de la SUNASS en dichos temas, divididas en los siguientes temas centrales:

- Función supervisora: inicio de acciones de supervisión desde sede o campo, conclusión de la supervisión, acciones de supervisión llevadas a cabo por terceros incluyendo la elección de las instancias supervisoras y sus obligaciones y medidas correctivas.
- Función sancionadora: régimen de infracciones, responsabilidad administrativa de los administrados, tipos de sanciones y multas, facultades de investigación de la Sunass, registro de sanciones.

### **Elementos del sistema AIR en la Sunass**

**Recomendación 1: La obligación de llevar a cabo el AIR debe ser normada bajo un reglamento de la Sunass. La normativa debe considerar los supuestos que obligan a conducir el AIR, lineamientos técnicos, excepciones y umbrales para diferentes tipos de AIR.**

El primer paso para implementar el sistema de AIR es pensar en los mejores términos posibles para institucionalizar su práctica. Esto necesariamente exige una reforma legal, para que la SUNASS cuente con la obligación legal de llevar a cabo el AIR. Como parte de esta exigencia también deben ser normados los controles que aseguran la calidad del análisis. La SUNASS tiene que diseñar el marco normativo óptimo para establecer la obligación de conducir AIR para la **emisión** de nueva normativa, así como la **modificación** de normativa existente.

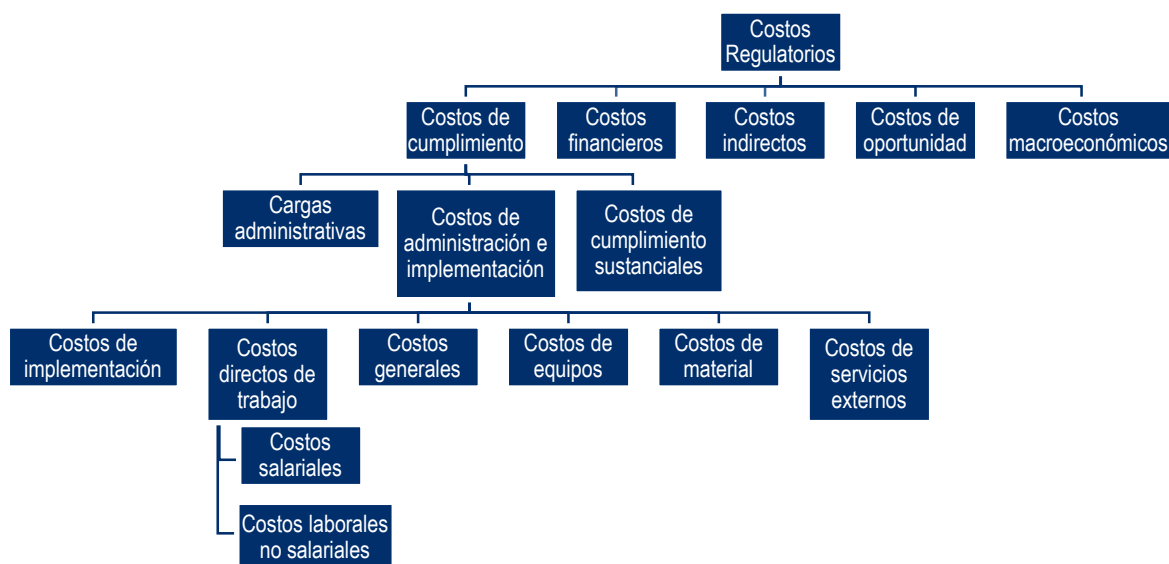
Para esto, la Sunass debe ponderar las posibles opciones de acuerdo a la técnica legal. Es decir, comparar las alternativas tales como generar un reglamento de AIR, o enmarcar las obligaciones en diferentes reglamentos, como por ejemplo el Reglamento General Interior. Lo más relevante de esta decisión, es contemplar si existe una diferencia significativa en la probabilidad de cumplimiento ante las diferentes opciones del diseño del marco regulatorio (OECD, 2020<sup>[5]</sup>).

*Recomendación 1.1. El AIR debe ser una obligación para todas las regulaciones que impliquen costos.*

Es fundamental definir criterios claros y específicos que indiquen los escenarios en los que un proceso normativo debe ser sujeto al AIR. La práctica más común es imponer la obligación de llevar a cabo el AIR cuando la emisión o modificación normativa implique costos. En este contexto se debe contemplar una definición integral sobre costos como impactos regulatorios. (Ver Capítulo 4). Esto implica extender el análisis de costos para analizar cómo se ven afectados los diferentes sectores involucrados. Además, se deben contemplar las diferentes categorías de costos que implica una regulación. La Gráfica 2.1 muestra una taxonomía de los costos de cumplimiento de la regulación. Asimismo, la siguiente lista incluye ejemplos comunes de categorías de costos:

- Medioambiente
- Presupuesto público
- Pequeñas empresas
- Innovación
- Desarrollo sostenible
- Equidad de género
- Comercio internacional
- Grupos vulnerables

**Gráfica 2.1. Taxonomía de costos regulatorios**



Fuente: (OECD, 2014<sup>[6]</sup>), OECD Regulatory Compliance Cost Assessment Guidance, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264209657-en>.

Estos impactos afectan de manera diferente a los grupos involucrados. Por eso es deseable que se analicen también de manera específica los impactos en cada grupo. Es poco factible que un reglamento pueda enmarcar todos los costos regulatorios. Tampoco es deseable que defina los límites de los costos, ya que esto causaría la omisión de algunos. Por eso la Sunass debe lograr una redacción suficientemente amplia para que la obligación de conducir el AIR sea sistemática.

*Recomendación 1.2. Las excepciones para llevar a cabo el AIR deben ser limitadas y definidas explícitamente en el reglamento.*

Existen normativas que tienen costos insignificantes. Algunos ejemplos son cambios de domicilios, nombres legales, o reforma a los reglamentos internos para la contratación de equipo tecnológico o de personal. Es evidente que para estos casos el AIR no da un valor agregado. Por esto, los sistemas de AIR prevén excepciones para cierta normativa. La Sunass tiene que definir de manera clara cuando una regulación es exenta del AIR por costos insignificantes. El riesgo es que no se tomen en cuenta costos no monetarios, o externalidades, como algunas enlistadas en la Gráfica 2.1.

Aun cuando las regulaciones implican costos, es común que los sistemas regulatorios prevean excepciones para la obligación de llevar a cabo el AIR. Algunos ejemplos incluyen las regulaciones de emergencia que requieren procesos expeditos, políticas de seguridad nacional, y políticas de ingresos fiscales o deuda pública. Definir las regulaciones que califican como exentas de AIR es un reto, particularmente para los sistemas del gobierno central donde se administran regulaciones de diferentes industrias. Dentro de los países OCDE, siete países contemplan excepciones para regulaciones que forman parte de un tratado internacional, trece países cuando la regulación tiene impactos insignificantes, y trece cuando se trata de regulación de emergencia (OECD, 2018<sup>[7]</sup>).

El reglamento de AIR, o en su caso la obligación legal, debe ser clara sobre los supuestos para excepciones, y en la política para aprobarlas. La OCDE hace énfasis en que las excepciones sean limitadas (OECD, 2020<sup>[5]</sup>). La ventaja de tener un sistema propio de AIR, es que la Sunass puede definir las excepciones de manera más concreta. En el caso de estudio de Australia en el Capítulo 5 se enfatiza la negativa de excepción para prácticamente todas las regulaciones, y aquellas exentas tienen que tener permiso explícito de la oficina del Primer Ministro.

*Recomendación 1.3 la Sunass debe publicar como parte de una normativa los lineamientos técnicos aplicables a la elaboración del AIR.*

La Sunass debe contar con lineamientos técnicos que aseguren una estandarización en el proceso del AIR. Esto incluye tanto el proceso de elaboración y las responsabilidades de las diferentes direcciones<sup>6</sup>, como los elementos del AIR<sup>7</sup>. Estos lineamientos deben ser aprobados como parte de una normativa de la Sunass para que generen una obligación legal. Los lineamientos tienen que reflejar la realidad de la Sunnas, incluyendo las responsabilidades y facultades internas. Además, tienen que mantenerse actualizados ante posibles cambios del ROF en cuanto a estructura organizacional (ver Capítulo 4).

*Recomendación 1.4 la Sunass debe llevar a cabo un AIR proporcional al impacto regulatorio de los proyectos normativos.*

La regulación debe ser evaluada de manera diferenciada dependiendo del grado de impacto que implican (OECD, 2020<sup>[5]</sup>). Por esto, los sistemas regulatorios diseñan distintos tipos de AIR con diferentes requisitos. La Comisión Nacional de Mejora Regulatoria de México (CONAMER), prevé AIR de alto impacto, de impacto moderado, de actualización periódica y de emergencia (ver caso de estudio de México). Definir distintos tipos de AIR ayudarán a la Sunass a ser más eficientes con los recursos destinados a la elaboración y supervisión de AIR. La Sunass debe contar al menos con definiciones para un AIR de bajo impacto y un AIR de alto impacto. Naturalmente, la exigencia varía en la complejidad del análisis costo-beneficia y la exigencia de sopesar diferentes alternativas regulatorias.

Existen diferentes métodos para decidir qué tipo de AIR debería emprender cada proyecto normativo. Es común que existan umbrales de costos, en donde al pasar cierto impacto de costos regulatorios, se exige el AIR más sofisticado. También existen metodologías en donde se especifica un umbral por tipos de proyectos normativos. Al definir los umbrales para decidir el tipo de AIR, la Sunass debe evitar dos errores comunes. El primero es terminar exigiendo que la mayoría de los proyectos regulatorios caigan en el AIR de alto impacto, aunque no necesariamente impliquen altos costos. Esto causaría que se diluya el sentido de importancia ante las regulaciones que verdaderamente tienen impactos altos. Por otro lado, la Sunass no debe permitir tanta flexibilidad para que todas las regulaciones puedan ser justificadas como bajo impacto.

La diferencia clave en los tipos de AIR es una diferencia en el tiempo y recursos dedicados a su elaboración. El involucramiento de los actores involucrados también puede variar, así como la rigurosidad en el análisis costo-beneficio. La Tabla 2.1 propone la diferencia en el alcance de los elementos claves según el tipo de AIR.

**Tabla 2.1. Propuesta de exigencias para AIR de bajo y alto impacto**

Elemento	AIR de bajo impacto	AIR de alto impacto
Consulta pública	El proyecto de AIR y propuesta normativa deben ser sujetos a consulta pública, y la Sunass debe publicar la matriz de respuesta a los comentarios recibidos.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• El proyecto normativo <i>idealmente</i> debe considerar insumos de la consulta temprana.</li> <li>• La consulta pública del AIR debe incluir un documento previo de guía de discusión y un reporte final que resume los resultados de la consulta.</li> <li>• La consulta debe considerar una estrategia rigurosa para identificar los grupos clave a consulta y desarrollar una estrategia que vaya más allá de una publicación en el sitio de internet.</li> </ul>
Identificación de alternativas	Es recomendable identificar un par de alternativas, aunque no necesariamente se lleve a cabo un análisis completo del resto de los elementos para todas.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Se recomienda contrastar al menos tres alternativas, llevando a cabo la evaluación de impactos, y el resto de los elementos, para cada una de ellas.</li> </ul>
Evaluación de impactos	Identificación cualitativa de los principales costos y beneficios.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Cuantificación rigurosa y monetización de todos los costos y beneficios, categorizados por los grupos afectados.</li> <li>• Identificación clara de las externalidades y posibles consecuencias negativas no intencionadas.</li> <li>• Se recomienda utilizar al menos dos metodologías distintas para medir impactos (ver Capítulo 4).</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia del autor.

### ***Ejemplo: posible modificación regulatoria de alto impacto***

En caso de no contar con una metodología para categorizar los impactos de la regulación, se recomienda incluir una justificación de la proporcionalidad del AIR. Aunque esta forma puede ser menos precisa, es una aproximación válida. El primer paso lo dicta el objeto del proyecto regulatorio. Es decir, si la propuesta de regulación pretende modificar uno de los principales reglamentos de la Sunass, descritos anteriormente, existe una mayor probabilidad de tener altos impactos. Después, se recomienda identificar de manera general las formas distintas en las que todos los grupos involucrados pueden ser afectados. Si se encuentran múltiples grupos afectados, de distintas y relevantes maneras, se recomienda realizar un análisis costo-beneficio de manera más completa.

Como ejemplo, el Reglamento de Calidad de la Prestación de los Servicios de Saneamiento define las condiciones en las que las EP deben brindar los servicios de acceso a los domicilios del Perú.

#### Artículo 6 – Obligatoriedad de brindar el acceso a servicios

6.2. La empresa prestadora puede denegar el acceso si el Solicitante, a la fecha de presentación de la Solicitud de Acceso a los Servicios de Saneamiento, tiene una deuda exigible con la empresa prestadora por los servicios de saneamiento, servicios colaterales o deuda derivada de una conexión ilegal. Esta disposición también se aplica en el caso que el predio ya cuente con una conexión domiciliaria, respecto de la cual existan deudas pendientes y se solicite una conexión adicional.

De manera preliminar, se puede identificar al menos dos grupos importantes involucrados en el artículo, los usuarios y las EP. Más importante, cualquier cambio en la obligación para brindar acceso a servicios de saneamiento implica impactos profundos para estos grupos. Por ejemplo, reducir los supuestos en los



que la EP puede denegar el acceso a los usuarios, significa una reducción a las barreras para los usuarios domiciliarios. Esto en turno significa toda clase de beneficios directos e indirectos para los usuarios domiciliarios en forma de salud e ingreso, entre otros. Sin embargo, esto puede generar problemas para la EP y la industria en general. En algunos casos, no contar con los supuestos correctos para denegar el acceso, puede generar incentivos perversos, altos costos financieros. Por esto se tiene que llegar a un equilibrio adecuado, a través de un análisis costo-beneficio.

**Recomendación 2: El AIR debe ser diseñado teniendo en cuenta dos procesos independientes: elaboración y supervisión.**

*Recomendación 2.1: el proceso de elaboración del AIR debe ser una colaboración entre las direcciones técnicas y la DPN.*

Actualmente, la Sunass cuenta con un proceso de elaboración normativa avalado por el Sistema ISO (SUNASS, 2017<sup>[8]</sup>). La DPN tiene un rol esencial en este proceso. En la práctica, se encarga de preparar los proyectos para que posteriormente pase por filtros ante la Gerencia General y el Consejo Directivo. Durante el proceso, la DPN suele consultar a las direcciones técnicas de la Sunass para alimentar de insumos técnicos el proyecto normativo. Dado que el AIR es una herramienta que debe cambiar de manera fundamental el proceso de emisión normativa, naturalmente tiene que haber cambios en la participación de las diferentes oficinas de la Sunass.

Si bien la DPN puede liderar el proceso de elaboración del AIR, las direcciones técnicas deben tener un rol activo en el proceso. En el capítulo 2 se discutirá a detalle una propuesta específica que mapea el proceso de elaboración del AIR y la cooperación que requiere el proceso dentro de la Sunass.

*Recomendación 2.2 la Sunass debe formar un comité revisor, con integrantes independientes del proceso de elaboración.*

El proceso de AIR dentro de la Sunass debe contar una etapa de supervisión. El propósito de esta etapa es evaluar la calidad del AIR, así como la confiabilidad de los resultados y evidencias. Generalmente los sistemas regulatorios a nivel internacional cuentan con una agencia, u oficina independiente de los ministerios que elaboran el AIR. Estas oficinas reciben los AIR y evalúan, publican y administran los resultados. Como parte de sus facultades, revisan los AIR para determinar su aprobación. Sin embargo, la gobernanza independiente de la SUNASS exige una auto-supervisión del AIR. Tanto la elaboración como la supervisión tienen que ser elaboradas por la SUNASS. Para lograr la certeza de contar con una supervisión adecuada, la auto-supervisión debe contar con dos principios: independencia del proceso de elaboración normativa y empoderamiento suficiente para rechazar un AIR. Por eso, la OCDE recomienda que se formé un Comité Supervisor de AIR (CSA). La integración del comité debe ser por personal de diferentes direcciones. Esto enriquecerá el análisis al tener diferentes puntos de vista y especialidades.

**Tabla 2.2. Propuesta de formación del Consejo de Supervisión del AIR**

Encargado	Motivación
Consejo Directivo	El Consejo Directivo es la máxima autoridad de la Sunass. Su participación en la supervisión del AIR asegurará el compromiso político necesario para que el sistema sea integrado por las distintas direcciones. Además, será un contrapeso necesario en caso de que un AIR no cumpla con los estándares de calidad requeridos.
Gerencia General	La Gerencia General tiene mayor visibilidad de las operaciones del día con día. Esto le permite entender los mayores retos de la industria, y la factibilidad de la Sunass para implementar las propuestas regulatorias.
Oficina de Asesoría Jurídica	La OAJ tiene una visión transversal de las operaciones y facultades de la Sunass. También tiene mayor visibilidad sobre como forma parte una regulación de la Sunass dentro de un contexto más amplio de la regulación del gobierno central del Perú.

Fuente: Elaboración propia del autor.

Facultades:

- **Aprobar/Rechazar AIR:** de manera más general el CSA debe tener la facultad de aprobar un AIR para que el proyecto regulatorio pase a publicación. De manera análoga, el CSA también debe contar con la facultad de rechazar un AIR cuando lo considere necesario. Esto puede incluir situaciones en las que los costos integrales de una regulación sean prohibitivos, cuando el AIR de luz a que el proyecto es muy complicado de implementar o de monitorear.
- **Solicitar revisiones:** en caso de que el CSA tenga inconformidades por deficiencias en el análisis o presentación de la información del AIR, debe tener la facultad de exigir una revisión a las instancias de elaboración.
- **Decidir sobre excepciones:** todos los proyectos normativos que las direcciones consideren que es innecesario llevar a cabo un AIR, deben ser notificados al CSA. El CSA debe aprobar
- **Aprobar AIR de alto/bajo impacto:** el CSA debe decir si el AIR aplicable al proyecto normativo debe contar con un análisis más elaborado y sofisticado. Esto siempre debe de ir de la mano de una lógica de proporcionalidad.

***Recomendación 3: Los estudios tarifarios deben integrarse, de manera diferenciada, en el proceso de AIR.***

La regulación tarifaria es quizá el instrumento regulatorio de mayor impacto administrado por la SUNASS. Al autorizar tarifas, la SUNASS regula de manera indirecta el comportamiento de consumo de la población, pero además los modelos de negocio y la viabilidad financiera de las Empresas Prestadoras (EP). El Reglamento General de Regulación Tarifaria (RGRT) de la Sunass enmarca el proceso y los requerimientos para los estudios que forman parte de la definición tarifaria, y los Planes Maestros Optimizados (PMO). El reglamento incrementa la certidumbre y sirve como mecanismo de estandarización para los estudios tarifarios.

El RGRT hace explícito los principios que rigen la regulación tarifaria de la Sunass: eficiencia económica, viabilidad financiera, equidad social, simplicidad, transparencia y no discriminación. Como mencionado anteriormente, algunos de estos principios compiten de manera natural. La priorización de los criterios tampoco es uniforme en todas las regiones del Perú. Ya que las necesidades y demandas de la población varían dependiente del contexto particular. El AIR es una herramienta que precisamente puede ayudar a resolver este problema de optimización de prioridades. Actualmente el reglamento prevé los elementos del estudio tarifario. De manera cabal la Sunass presenta un análisis sobre la oferta, la demanda, la situación financiera, operativa y de capital de las EP. Los estudios tarifarios también incluyen una sección sobre el impacto de las tarifas. El estudio tarifario de Emapa Huaral en noviembre de 2019 presenta el incremento de tarifa dependiendo del sector: social, comercial, industrial y estatal. El sector doméstico se divide por consumo bajo-medio bajo, y medio-medio alto. También se incluyen un análisis que relaciona impacto como porcentaje del ingreso y gasto segmentado por decil socioeconómico de la población (SUNASS, 2019<sup>[9]</sup>). En el AIR correspondiente, la Sunass podría hacer una valoración de estos cálculos.

El racionamiento de incluir el estudio tarifario como parte del AIR es para fortalecer el análisis de impacto de las propuestas tarifarias. Esto abre pie a sopesar diferentes opciones de tarifas, de realizar análisis de sensibilidad, de analizar impactos indirectos y de expandir el análisis de impactos a diferentes grupos de interés. Esta recomendación no implica cambiar el proceso ni los requisitos de los estudios tarifarios. La DRT debe seguir con su proceso definido, que incluye audiencias públicas. Tampoco se recomienda que el estudio tarifario completo se sujete al AIR. Además del largo contenido, hay información que no necesariamente se beneficiaría de pasar por el análisis de impacto regulatorio. Pero el estudio tarifario podría incluir una sección más amplia de impactos, que de manera independiente siga el proceso del sistema de AIR.

## Notas

<sup>1</sup> Para efectos de este reporte, se usa de manera indistinta los términos *regulación*, *proyecto normativo*, *instrumento regulatorio*, *norma*, entre otros. En general todos estos términos refieren a un instrumento jurídico emitido por la Sunass que genera una obligación a cualquier actor. Esto puede variar desde uso de equipo, requerimientos técnicos, entrega de información, entre otros.

<sup>2</sup> Al momento de la redacción del presente reporte, la PCM está realizando una consulta intergubernamental del proyecto de reglamento para implementar el AIR.

<sup>3</sup> Los términos de Evaluación de Impacto Regulatorio y Análisis de Impacto Regulatorio se consideran intercambiables. A lo largo del reporte se utilizará el término Análisis de Impacto Regulatorio para asegurar consistencia con el uso internacional.

<sup>4</sup> El capítulo 5 analiza las prácticas y lecciones aprendidas de los reguladores peruanos al implementar el AIR.

<sup>5</sup> Resolución de Consejo Directivo No. 009-2007-SUNASS-CD

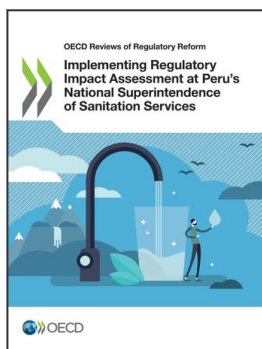
<sup>6</sup> El capítulo 2 presenta una propuesta para el proceso de elaboración.

<sup>7</sup> El capítulo 3 presenta una propuesta de guía técnica para los elementos del AIR.

## Referencias

- OCDE (2016), *Política Regulatoria en el Perú: Uniendo el Marco para la Calidad Regulatoria*, Éditions OCDE, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264279001-es> (accessed on 13 May 2020). [4]
- OECD (2020), *OECD Best Practice Principles for Regulatory Policy: Regulatory Impact Assessment*. [5]
- OECD (2018), *OECD Regulatory Policy Outlook 2018*, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264303072-en>. [7]
- OECD (2015), *OECD Regulatory Policy Outlook 2015*, OECD Publishing, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264238770-en>. [3]
- OECD (2014), *OECD Regulatory Compliance Cost Assessment Guidance*, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264209657-en>. [6]
- OECD (1995), *OECD Recommendation on Improving the Quality of Government Regulation*, OECD, <http://acts.oecd.org/Instruments/ShowInstrumentView.aspx?InstrumentID=128&InstrumentPID=124&Lang=en&Book=False>. [2]

- SUNASS (2019), *Estudio Tarifario: Empresa Municipal de Agua Potable y Alcantarillado de Huaral Sociedad Anónima Emapa Huaral S.A.*, [9]  
[https://www.sunass.gob.pe/websunass/index.php/eps/estudios-tarifarios/cat\\_view/419-regulacion-tarifaria/28-estudios-tarifarios/301-finales/455-lima-sedapal-s-a-emapa-huaral-emapa-canete-s-a-eps-aguas-de-lima-norte-s-a-antes-emapa-huacho-s-a-y-semapa-barra](https://www.sunass.gob.pe/websunass/index.php/eps/estudios-tarifarios/cat_view/419-regulacion-tarifaria/28-estudios-tarifarios/301-finales/455-lima-sedapal-s-a-emapa-huaral-emapa-canete-s-a-eps-aguas-de-lima-norte-s-a-antes-emapa-huacho-s-a-y-semapa-barra).
- SUNASS (2019), *Reglamento General de la SUNASS*. [1]
- SUNASS (2017), *Elaboración de Proyectos Normativos*, [8]  
<https://www.sunass.gob.pe/websunass/index.php/sunass/quienes-somos/politica-de-la-calidad>.



**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), "Sistema de 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/eb0a2a5f-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>.