

RESOLUCIÓN DE CONSEJO DIRECTIVO

N° 047-2017-CD-OSITRAN

Lima, 27 de diciembre de 2017

VISTOS:

El Informe N° 001-2017-GAJ-GSF-GRE-GAU-OSITRAN de fecha 19 de diciembre de 2017, emitido por las Gerencias de Asesoría Jurídica, de Supervisión y Fiscalización, de Regulación y Estudios Económicos, y de Atención al Usuario; y,

CONSIDERANDO:

Que, el 8 de diciembre de 2014, el Gobierno Peruano y la OCDE suscribieron un Acuerdo de Cooperación y un Memorandum de Entendimiento con los que se formaliza el marco para el desarrollo de las relaciones entre ambas partes y establece un Programa País para el Perú. Con el Programa País se busca que la OCDE realice una evaluación, entre otras materias, de las instituciones, políticas y herramientas regulatorias con las que cuenta el país, en sus tres niveles de gobierno, incluidos los Organismos Reguladores, a fin de compararlas con la experiencia de países miembros, buscando de esta forma que el Perú y sus instituciones se beneficien del intercambio de las mejores prácticas en el diseño y ejecución de políticas regulatorias, a través del diálogo y la comparación continua entre pares;

Que, con fecha 17 de agosto de 2016, la OCDE presentó oficialmente en Lima el Estudio de la Política Regulatoria del Perú ("Regulatory Policy in Peru: Assembling the Framework for Regulatory Quality"), el cual examina las herramientas utilizadas por el Estado Peruano para el diseño, implementación y aplicación de las decisiones regulatorias. El análisis incluye la evaluación de herramientas como la evaluación ex ante y ex post de las regulaciones, políticas de simplificación administrativa, políticas de inspecciones y enforcement, las prácticas de consulta pública, la gobernanza regulatoria en los gobiernos subnacionales y la gobernanza de los Reguladores independientes;

Que, específicamente, en dicho Estudio se realiza una evaluación sobre la gobernanza de los Reguladores independientes – incluido el OSITRAN-, formulándose recomendaciones que están vinculadas, entre otros aspectos, a mejoras en materia de transparencia, rendición de cuentas, relacionamiento con stakeholders y el uso de la herramienta del Análisis de Impacto Regulatorio;

Que, mediante Nota N° 006-16-GRE-GAJ-OSITRAN de fecha 24 de agosto de 2016, la Gerencia de Regulación y Estudios Económicos y la Gerencia de Asesoría Jurídica recomendaron a la Presidencia del Consejo Directivo de OSITRAN la conformación de un Comité de Mejora Regulatoria que tenga por objeto analizar los estándares, buenas prácticas y recomendaciones contenidos en el Estudio de la Política Regulatoria del Perú, en otros documentos de la OCDE y los que se deriven en general del Programa País, que sean aplicables a los Reguladores económicos;

Que, mediante Resolución de Presidencia N° 034-2016-PD-OSITRAN del 26 de agosto de 2016, modificada por las Resoluciones de Presidencia N° 042-2016-PD-OSITRAN y 039-2017-PD-OSITRAN, la Presidenta del Consejo Directivo de OSITRAN aprobó conformar el Comité de Mejora Regulatoria, el cual está integrado por el Presidente del Consejo Directivo de OSITRAN, quien lo preside, el Gerente General, el Gerente de Asesoría Jurídica, quien actúa como secretario, el Gerente de Regulación y Estudios Económicos, el Gerente de Supervisión y Fiscalización y el Gerente de Atención al Usuario;

Que, mediante la Resolución de Presidencia N° 047-2016-PD-OSITRAN del 27 de octubre de 2016, la Presidenta del Consejo Directivo de OSITRAN aprobó la Política de Mejora Regulatoria del OSITRAN, con el objeto de asegurar y garantizar la adopción de regulaciones de alta calidad,

basadas en evidencia, así como un buen desempeño del Regulador, que promuevan el funcionamiento eficiente y el desarrollo de los mercados asociados a la explotación de la infraestructura de transporte de uso público comprendida dentro del ámbito de competencia de OSITRAN, en beneficio de los usuarios, los Concesionarios y el Estado. Dicha Política de Mejora Regulatoria determina los procesos y herramientas necesarios para la toma de decisiones basado en evidencia y mejora regulatoria constante, entre los que se destaca el Análisis de Impacto Regulatorio, para lo cual se dispone la elaboración de las directivas y/o lineamientos y/o manuales u otros documentos para la implementación de la Política de Mejora Regulatoria;

Que, adicionalmente, desde el 06 de febrero de 2017, se tiene un acuerdo de asistencia técnica con la OCDE, el mismo que cuenta con la opinión favorable del Ministerio de Economía y Finanzas, a efectos que realice las actividades correspondientes para apoyar a OSITRAN en la implementación del análisis de impacto regulatorio, las cuales consisten en: i) taller para la creación de capacidad para el análisis de impacto regulatorio, ii) manual sobre la elaboración de análisis de impacto regulatorio, y iii) informes de evaluación sobre los progresos realizados en aplicación del análisis de impacto regulatorio;

Que, cabe agregar que la primera actividad ha sido debidamente ejecutada en el mes de febrero del presente año; asimismo, en relación a la segunda actividad, la OCDE remitió a finales del mes de septiembre de 2017, la versión final del Manual de Análisis de Impacto Regulatorio, luego de lo cual se ha realizado la revisión final del mismo por parte de OSITRAN;

Que, de otro lado, el artículo 3° de la Ley N° 27332 señala que los Organismos Reguladores ejercen las funciones normativa, regulatoria, supervisora, fiscalizadora y de resolución de controversias y atención de reclamos, lo cual también es concordante con el artículo 6° de la Ley de Creación de OSITRAN y el artículo 4 del Reglamento General del OSITRAN (REGO), aprobado por Decreto Supremo N° 044-2006-PCM y sus modificatorias;

Que, al respecto, cabe resaltar que la función normativa de los Organismos Reguladores antes mencionada comprende la facultad de dictar en el ámbito y materia de sus respectivas competencias, los reglamentos, normas que regulen los procedimientos a su cargo, otras de carácter general y mandatos u otras normas de carácter particular referidas a intereses, obligaciones o derechos de las entidades o actividades supervisadas o de sus usuarios;

Que, por su parte, el artículo 3° de la Ley N° 26917, establece que el OSITRAN tiene la misión de regular el comportamiento de los mercados en los que actúan las Entidades Prestadoras, así como supervisar el cumplimiento de los Contratos de Concesión, vinculados a la infraestructura pública nacional de transporte, tales como las infraestructura portuaria, aeroportuaria, vial y ferroviaria; cautelando en forma imparcial y objetiva los intereses del Estado (Concedente), de los inversionistas (Concesionarios) y de los usuarios;

Que, conforme a las recomendaciones de la OCDE, los Reguladores deben introducir un sistema de evaluación de impactos ex ante (Análisis de Impacto Regulatorio) para los proyectos regulatorios y regulaciones sujetas a modificaciones, que sea independiente del sistema del gobierno central del Perú. Para ello, se recomienda emitir manuales y guías para la implementación del proceso de Análisis de Impacto Regulatorio en cada organismo;

Que, el Análisis de Impacto Regulatorio es una herramienta que proporciona evidencia empírica y un marco analítico para evaluar, de manera ex ante, los probables efectos positivos y negativos que deriven de una determinada propuesta regulatoria y otras alternativas a la regulación. Con ello, se busca identificar aquella opción que sea más eficiente y efectiva para resolver un problema concreto, y que cumpla de mejor manera los estándares de calidad regulatoria. Ello, teniendo en consideración que toda regulación crea costos de cumplimiento y consume recursos públicos para su aplicación;



Que, con la finalidad de asegurar y garantizar que las regulaciones que emita OSITRAN se encuentren sujetas al Análisis de Impacto Regulatorio, los representantes de la OCDE, en virtud del Acuerdo de asistencia técnica han elaborado el documento "Manual de Análisis de Impacto Regulatorio". Dicho manual de uso interno se divide en siete capítulos, en los cuales se brindan las pautas y criterios necesarios para llevar a cabo cada una de las etapas que forman parte del Análisis de Impacto Regulatorio, de conformidad con las buenas prácticas en materia de análisis de impacto regulatorio recomendadas por OCDE;

Que, de acuerdo a lo señalado en los artículos 6 y 7 del Reglamento de Organización y Funciones (ROF) de OSITRAN, aprobado por Decreto Supremo N° 012-2015-PCM y modificado por Decreto Supremo N° 006-2016-PCM, se determina respectivamente, que el Consejo Directivo es el órgano máximo de dirección del OSITRAN, y que entre sus funciones se tiene el ejercicio de la función normativa y reguladora de la Infraestructura de Transporte de Uso Público de competencia del OSITRAN, así como la expedición de normas de carácter general, pronunciamientos y acuerdos de carácter general o particular, según corresponda;

Que, considerando que resulta de interés institucional implementar las recomendaciones de la OCDE contenidas en el Estudio de la Política Regulatoria de Perú, corresponde que a través de Resolución del Consejo Directivo, en su calidad de órgano máximo de dirección que ejerce la función normativa de OSITRAN, se apruebe el Manual de Análisis de Impacto Regulatorio, de acuerdo a la propuesta efectuada a través del Informe N° 001-2017-GAJ-GSF-GRE-GAU-OSITRAN;

De conformidad con lo dispuesto en la Ley N° 26917, Ley de Supervisión de la Inversión Privada en Infraestructura de Transporte de Uso Público; la Ley N° 27332, Ley Marco de los Organismos Reguladores de la Inversión Privada en los Servicios Públicos; el Reglamento General de OSITRAN, aprobado por Decreto Supremo N° 044-2006-PCM y modificatorias; y el Reglamento de Organización y Funciones del OSITRAN, aprobado por Decreto Supremo N° 012-2015-PCM y modificatorias;

SE RESUELVE:

Artículo 1.- Aprobar el "Manual de Análisis de Impacto Regulatorio del OSITRAN" detallado en documento anexo a la presente Resolución.

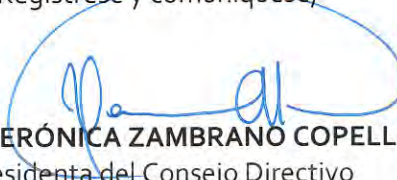
Artículo 2.- Disponer que la responsabilidad de la aplicación del Manual de Análisis de Impacto Regulatorio en los procedimientos de emisión de normas recaiga en las gerencias que participen en dichos procedimientos.

Artículo 3.- Disponer que las Gerencias de Planeamiento y Presupuesto, de Regulación y Estudios Económicos y de Asesoría Jurídica, efectúen la revisión del procedimiento de elaboración y revisión de normas (N_COM_01) y propongan a la Gerencia General, en el plazo de 30 días hábiles, los ajustes o cambios que sean necesarios efectuar.

Artículo 4.- Notificar la presente Resolución a todos los órganos, unidades orgánicas y oficinas que conforman el OSITRAN, para conocimiento, difusión y aplicación.

Artículo 5.- Disponer la publicación de la presente Resolución en el Portal Institucional de OSITRAN (www.ositran.gob.pe).

Regístrese y comuníquese,


ROSA VERÓNICA ZAMBRANO COPELLO
Presidenta del Consejo Directivo

Reg. Sal. CD N° 47078-17

Manual para la realización del Análisis de Impacto Regulatorio

en el

**Organismo Supervisor de la Inversión
en Infraestructura de Transporte de
Uso Público (OSITRAN)**

Tabla de contenidos

ACRÓNIMOS Y ABREVIACIONES	5
1. EL AIR EN EL CICLO DE LA GOBERNANZA REGULATORIA	6
La necesidad de evaluar el impacto de la normativa.....	6
Componentes esenciales del AIR: introducción	9
AIR en países OCDE.....	11
El AIR como parte del ciclo de la gobernanza regulatoria	14
2. ANÁLISIS DE IMPACTO REGULATORIO EN OSITRAN	16
Introducción.....	16
Criterios de decisión para utilizar el AIR	16
3. CONSULTA PÚBLICA EN EL AIR	21
Consulta pública temprana	21
Consulta pública durante el proceso	22
Elementos de la consulta pública.....	23
4. ELEMENTOS DEL AIR: INSUMOS PARA EL DISEÑO.....	32
Identificación del problema.....	32
Objetivos de la política pública	36
Alternativas a la regulación.....	38
Análisis de la legalidad	40
5. ELEMENTOS DEL AIR: EVALUACIÓN DE IMPACTOS.....	42
Identificación de costos y beneficios.....	42
Análisis costo-beneficio	49
Metodologías alternas para estimar impacto	54
Resumen de metodologías.....	57
6. ELEMENTOS DEL AIR: INSUMOS PARA LA IMPLEMENTACIÓN.....	59
Cumplimiento de la regulación	59
Monitoreo y evaluación.....	61
ANEXO 1.....	66
REFERENCIAS	67

Lista de tablas

Tabla 1. Temas reglamentados por OSITRAN	17
Tabla 2. Contenido de AIR básico vs AIR detallado	18
Tabla 3. Criterios para decidir entre AIR en Australia.....	19
Tabla 4 Ejemplos de métodos y herramientas de consulta en etapa temprana.....	22
Tabla 5. Guía para identificar características de grupos de interés.....	24
Tabla 6. Métodos para la consulta considerando los objetivos y grupos de interés.....	25
Tabla 7. Tipos de problemas públicos.....	35
Tabla 8. Tipos de intervención regulatoria.....	39
Tabla 9. Costos de la regulación	48
Tabla 10. Beneficios de la regulación	49
Tabla 11. Presentación de costos y beneficios.....	51
Tabla 12. Presentación de costos y beneficios con análisis de sensibilidad.....	53
Tabla 13. Presentación de resultados.....	54
Tabla 14. Análisis Costo-Efectividad.....	55
Tabla 15. Matriz para la calificación de criterios de evaluación.....	56
Tabla 16. Comparativo tipos de metodologías de impacto	58

Lista de figuras

Figura 1 Componentes esenciales del AIR	10
Figura 2. Indicadores Compuestos: Análisis de Impacto Regulatorio para el desarrollo de leyes primarias.....	12
Figura 3. Indicador Compuesto: Análisis de Impacto Regulatorio para el desarrollo de leyes secundarias	13
Figura 4. Ciclo de la gobernanza regulatoria	14
Figura 5. Elementos de la Consulta Pública.....	23
Figura 6. Árbol de decisión para identificar problemas públicos.....	33
Figura 7. Ejemplo de identificación del problema en árbol de decisión.....	34
Figura 8. Impactos de la regulación.....	43
Figura 9. Estructura del Modelo de Costeo Estándar	45
Figura 10. Valoración de los objetivos	64

Lista de recuadros

Recuadro 1. Recomendación del Consejo sobre Política y Gobernanza Regulatoria.....	8
Recuadro 2. Lista de verificación de competencia de OCDE.....	20
Recuadro 3. Guía para la identificación del problema.....	36
Recuadro 4. Guía para definir los objetivos de la política pública.....	37
Recuadro 5. Guía para identificar las alternativas a la regulación	38
Recuadro 6. Guía para el análisis de la legalidad.....	41

Recuadro 7. Modelo de Costeo Estándar	45
Recuadro 8. Determinación del horizonte de evaluación	52
Recuadro 9. Guía para evaluar el impacto.....	58
Recuadro 10. Guía para la definición de las estrategias de cumplimiento.....	61
Recuadro 11. Guía para la definición de las medidas de monitoreo y evaluación	65

Acrónimos y abreviaciones

ACB	Análisis costo-beneficio
ACE	Análisis costo-efectividad
ADMC	Análisis de decisión multi-criterio
AIR	Análisis de impacto regulatorio
CEPS	Centro Europeo de Estudios de Política Pública
COFEMER	Comisión Federal de Mejora Regulatoria
MCE	Modelo de Costeo Estándar
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
OSITRAN	Organismo Supervisor de la Inversión en Infraestructura de Transporte de Uso Público
RCB	Razón costo-beneficio
VPN	Valor Presente Neto

1. El AIR en el ciclo de la gobernanza regulatoria

El Análisis de Impacto Regulatorio (AIR) es una herramienta que busca lograr el mejor diseño regulatorio ante un problema de política pública. Este proceso convierte la adopción de regulaciones en un mecanismo analítico, sistematizado y transparente que facilita la toma de decisiones objetivas de las autoridades. El AIR generalmente se presenta en forma de un reporte junto con la propuesta de normativa¹, a pesar de que es realizado en distintas etapas del diseño regulatorio (OCDE, 2008b). El principal objetivo que se persigue con el uso de esta herramienta en el desarrollo de la normativa es garantizar que la selección de los mecanismos de intervención gubernamental en la atención de un problema sean los más adecuados y racionales, maximizando el bienestar social y haciendo un uso racional de los recursos públicos.

La necesidad de evaluar el impacto de la normativa

La importancia de una evaluación de las propuestas regulatorias o radica en los efectos potenciales, positivos o negativos que éstas pueden derivar. Idealmente, las propuestas de normativas que se implementan deben generar no solamente beneficios netos positivos, sino el mayor beneficio posible para la sociedad. Esta es una labor complicada y es posible alcanzarla mediante la implementación de un proceso de evaluación de impacto para asegurar su calidad, que analice el diseño de la regulación, si ésta es la mejor alternativa para solucionar un problema y que identifique cuáles son los beneficios netos para la sociedad.

La regulación es el conjunto de normas jurídicas de distintos niveles jerárquicos que definen la participación de las personas o las empresas en un mercado, en un sector o en alguna actividad económica o social. El proceso por el cual estas reglas son establecidas e implementadas puede definir su pertinencia, su relevancia y el impacto sobre el sujeto y el objeto de la normativa. Esto implica que el proceso de emisión de la regulación determina la calidad de la misma y tiene un efecto directo sobre los resultados o impactos de la misma.

Es importante subrayar este punto; la calidad en el proceso de emisión de la regulación tiene un efecto directo en los resultados esperados, una vez que se ha puesto en marcha (incluso, es frecuente que se generen efectos que no fueron identificados). Esto significa que el proceso de emisión de regulación

¹ En este manual, normativa y regulación se toman como sinónimos, y se refiere a los instrumentos legales emitidos por una autoridad de gobierno y que establecen obligaciones, restricciones, o derechos para empresas y ciudadanos en una jurisdicción específica

tiene una influencia importante en el cumplimiento de los objetivos planteados y el beneficio neto potencial—estos y otros aspectos se analizarán más adelante.

De hecho, una normativa específica puede abrir o cerrar mercados; puede promover la eliminación de monopolios o su formación; puede generar barreras de entrada; puede reducir o impulsar los incentivos para innovar o emprender; etc. También puede asegurar la calidad de servicios públicos como es la educación, salud, etc. Es muy importante revisar y mejorar el proceso por el cual se emite la regulación, para asegurar que ésta se planteé en la dirección correcta y tiene como objetivo un problema específico.

La OCDE, a través del Comité de Política Regulatoria, ha publicado las Recomendaciones del Consejo sobre Política y Gobernanza Regulatoria (OCDE, 2012). En estas recomendaciones, se hace explícita la importancia de implementar un proceso que evalúe el proceso de emisión de regulación para asegurar su calidad (ver Recuadro 1).

Por ejemplo, la primera recomendación del Consejo señala el compromiso político al más alto nivel sobre una política de gobierno completo para vigilar la calidad en la normativa. La segunda recomendación hace referencia a los principios de gobierno abierto, que incluye la participación de los interesados en el proceso regulatorio y la confección de reglas claras y comprensibles. La recomendación cuatro se enfoca en el AIR que es una herramienta específica para evaluar la calidad de la regulación en alguna jurisdicción.

El trabajo de la OCDE en materia de política regulatoria ha generado diversos documentos entre los que se identifican los posibles efectos positivos de una política pública de esta naturaleza. Por ejemplo, el crecimiento y el desarrollo económico han sido promovidos a través de una política que incluye reformas estructurales, la liberalización de mercados, la apertura de mercados y la creación de un ambiente poco restrictivo para los negocios (OCDE, 2014b). Además se reconoce el vínculo entre la política regulatoria y una serie de reformas estructurales, de las cuales se ha documentado:

- La relación recíproca entre una política regulatoria efectiva y la apertura de mercados, que tiene como consecuencia la apertura de canales para la innovación, el emprendimiento, así como el fortalecimiento de los beneficios de los consumidores.
- La relación entre los principios de la política de competencia y aquellos que fomentan la calidad en la regulación.
- La relación entre la reforma de mercados regulados y la infraestructura, y los efectos positivos en la reducción de precios, la innovación, la calidad en el servicio y la capacidad de elección de los consumidores.

Actualmente, muchos países han adoptado una política regulatoria; sin embargo existen retos importantes en materia de regulación. Por ejemplo: la falta de consistencia y continuidad en la aplicación de la regulación; la promoción de la participación de diversos actores interesados en el proceso regulatorio; la capacidad de implementar una regulación efectiva; así como el escaso proceso de evaluación de la regulación. Por estas razones es importante promover una agenda en materia de política regulatoria que incluya objetivos como (OCDE, 2015):

Recuadro 1. Recomendación del Consejo sobre Política y Gobernanza Regulatoria

1. Comprometerse al más alto nivel político con una política expresa de gobierno completo para la calidad regulatoria. La política debe tener objetivos y marcos claros para la implementación a fin de asegurar que, si la regulación se emplea, los beneficios económicos, sociales y medioambientales justifiquen los costos, se consideren los efectos distributivos y se maximicen los beneficios netos.
2. Adherirse a los principios de gobierno abierto, considerando la transparencia y la participación en el proceso regulatorio a fin de asegurar que la regulación se encuentre al servicio del interés público y esté informada de las necesidades legítimas de aquellos a quienes concierne y afecta. Esto conlleva ofrecer oportunidades significativas (incluso en línea) para que el público contribuya al proceso de preparar borradores de propuestas regulatorias y a la calidad del análisis de apoyo. Los gobiernos deben asegurarse de que las regulaciones sean comprensibles y claras y de que las partes puedan entender fácilmente sus derechos y obligaciones.
3. Establecer mecanismos e instituciones para supervisar activamente los procedimientos y objetivos de la política regulatoria, apoyarla e implementarla, y por consecuencia fomentar la calidad de la regulación.
4. Integrar el Análisis del Impacto Regulatorio (AIR) a las primeras etapas del proceso de diseño de políticas públicas para formular proyectos regulatorios nuevos. Identificar claramente las metas de política pública, y evaluar si es necesaria la regulación y de qué manera puede ser más efectiva y eficiente para alcanzar dichas metas. Tomar en cuenta los medios diferentes de la regulación y determinar la retribución de los diversos enfoques analizados para identificar el mejor.
5. Revisar de forma sistemática el inventario de regulación significativa con base en metas de política pública claramente definidas, incluida la consideración de costos y beneficios, a fin de asegurar que las regulaciones estén actualizadas, se justifiquen sus costos, sean rentables y consistentes, y cumplan con los objetivos de política pública planteados.
6. Publicar de manera periódica informes acerca del desempeño de la política regulatoria y los programas de reforma, así como de las autoridades públicas encargadas de aplicar las regulaciones. Dichos informes también deben contemplar información acerca de cómo funcionan en la práctica herramientas regulatorias tales como la Evaluación de Impacto Regulatorio (EIR), la consulta pública y las revisiones de las regulaciones existentes.
7. Desarrollar una política congruente que contemple el papel y las funciones de las entidades regulatorias a fin de infundir mayor confianza de que las decisiones en cuestiones regulatorias se toman a partir de criterios objetivos, imparciales y coherentes, sin conflictos de interés, prejuicios ni influencias indebidas.
8. Asegurar la efectividad de los sistemas para revisar la legalidad y la justicia procesal de las regulaciones y decisiones que toman los órganos facultados para emitir sanciones en el ámbito regulatorio. Asegurar que las personas y las empresas tengan acceso a estos sistemas de revisión a un costo razonable y conozcan las decisiones oportunamente.
9. Aplicar, cuando se considere adecuado, la evaluación, la gestión y las estrategias de comunicación de riesgos al diseño y la implementación de las regulaciones para asegurar que éstas estén bien orientadas y sean efectivas. Los reguladores deben evaluar de qué manera tendrán efecto las regulaciones y diseñar estrategias de implementación y aplicación sensibles.

10. Promover, cuando sea adecuado, la coherencia regulatoria a través de mecanismos de coordinación entre los niveles de gobierno supranacional, nacional y sub-nacional. Identificar los problemas transversales en materia de regulación en todos los órdenes de gobierno, con el objeto de promover la coherencia entre los enfoques regulatorios y evitar la duplicidad o conflicto de regulaciones.
11. Impulsar el desarrollo de capacidades y el desempeño de la gestión regulatoria en los órdenes sub-nacionales de gobierno.
12. Tomar en cuenta, al desarrollar medidas regulatorias, todos los estándares y marcos internacionales de cooperación pertinentes en la misma área y, cuando sea adecuado, los probables efectos que tengan en terceros fuera de su jurisdicción.

Fuente: OCDE (2012), *Recommendation of the Council on Regulatory Policy and Governance*, OCDE Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264209022-en>.

- Reducir los efectos perversos y no intencionados de la regulación,
- Reducir las cargas regulatorias a través de la desregulación y las alternativas a la regulación,
- Reducir las inconsistencia en la regulación y la falta de experiencia, y
- Reducir la falta de capacidad institucional y la profesionalización de la regulación.

Tomando en cuenta que la normativa puede tener un efecto positivo o negativo sobre el desempeño de un sector económico, una actividad económica o social, es inmediato concluir que se requiere estudiar el proceso de emisión de normas para asegurar que existan criterios que aseguren que dicha norma contribuya al bienestar social, alcance los objetivos intencionados y se reduzcan los riesgos potenciales que dieron origen a la normativa. Uno de los instrumentos más utilizados para lograr este objetivo entre los países de la OCDE, es el Análisis de Impacto Regulatorio (AIR), que es una herramienta que permite evaluar si la regulación propuesta, es la mejor opción (ya sea regulatoria o no) y si el beneficio neto es positivo. De esta forma, se reduce el riesgo de diseñar e implementar propuestas que no han sido evaluadas.

Componentes esenciales del AIR: introducción

El análisis de impacto regulatorio (AIR) es una herramienta que sirve para examinar sistemáticamente los beneficios, los costos y los efectos potenciales de una propuesta normativa (o alternativa no regulatoria), ya sea nueva o la modificación de una pre-existente. Esta herramienta es una práctica que ha permeado prácticamente en todos los países de la OCDE como un instrumento para vigilar y asegurar la efectividad de la normativa. En la actualidad, prácticamente todos los países de la OCDE utilizan una versión del AIR para analizar su regulación (véase siguiente sección).

Uno de las principales razones de la amplia difusión del AIR es que ayuda a mejorar el proceso de toma de decisiones que define la normativa. El AIR promueve un proceso sistemático, con un enfoque comparativo sobre decisiones de política (OCDE, 2008a), y hace consciente al emisor de la normatividad sobre la identificación precisa del problema que se quiere atender, además de las distintas alternativas

para alcanzarlo. Adicionalmente, el AIR pregunta sobre la viabilidad económica de implementar una regulación (es decir, que sus costos sean menores que los beneficios).

Otra ventaja del AIR es que provee un método de análisis basado en evidencia e información empírica que compara distintas propuestas o alternativas; promueve la identificación de beneficios y costos (directos o indirectos) derivados de la regulación; establece un sistema racional de decisiones y evalúa de forma transversal la regulación, etc. La Figura 1 incluye los componentes esenciales del AIR, los cuales si son abordados de manera correcta, permitirán hacer una evaluación eficaz de la calidad de la regulación (para una lista exhaustiva de los componentes constitutivos del sistema AIR, véase el resto del manual)

Figura 1 Componentes esenciales del AIR

Componente
Identificación del problema
Objetivos de la política pública
Alternativas a la regulación
Análisis de legalidad
Evaluación de impactos
Cumplimiento de la regulación
Monitoreo y evaluación
Consulta Pública

Fuente: Elaboración propia.

La evaluación ex-ante que provee el AIR idealmente debe incluir un análisis sobre la propia necesidad de regular, o incluso sobre la intervención del gobierno, a través de la identificación de un problema específico como es la falla de mercados, la asimetría de información, la necesidad de proteger derechos ciudadanos, etc. (identificación del problema). De este análisis se desprende no solamente la identificación clara y concisa de un problema sino la mejor opción de intervención de gobierno si es justificable (objetivo de la política pública), que puede ser un instrumento regulatorio u otro de distinta naturaleza (alternativas de la regulación). En el proceso de decisión sobre la alternativa de intervención de gobierno (que puede ser regulatoria o no regulatoria), los funcionarios deberían:

- Valorar los impactos económicos, sociales y medioambientales, considerando los posibles efectos espaciales y de largo plazo;
- Evaluar si la adopción de instrumentos internacionales puede reducir los problemas de política pública que se han identificado e impulsar la coherencia a nivel global, con una alteración mínima de los mercados nacionales e internacionales.
- Este análisis siempre debe considerar como una alternativa la opción de no intervenir de ninguna forma, que será el punto de referencia para el análisis comparativo.

El análisis de legalidad permite dar certeza jurídica al asegurar que la normativa propuesta es congruente con el marco legal del cual emana y con el cual interactuará. De esta forma, los administrados se verán beneficiados al tener una normativa con la fortaleza jurídica necesaria.

La evaluación de impacto pretende identificar los costos y beneficios de la regulación, ya sean directos o indirectos, para su posterior cuantificación y monetización en caso de ser posible. La evaluación de impacto puede considerarse el centro del AIR, ya que la principal función de esta herramienta es comprender los impactos que la regulación puede tener en los individuos, la industria y el propio gobierno. De acuerdo con la recomendación de la OCDE, cuando los proyectos regulatorios sean potencialmente importantes en sus efectos a la sociedad, el análisis de las propuestas ex-ante debe ser preferentemente cuantitativa. Esta evaluación debería incluir costos directos (administrativos, financieros, etc.) e indirectos (costos de oportunidad o efectos derivados).

Sin embargo, el simple hecho de identificar cualitativamente los costos y beneficios es un avance importante, que puede ayudar a mejorar el proceso. En cualquier caso, es importante hacer una descripción cualitativa de los costos y beneficios identificados, previo a su cuantificación (si esta es posible).

La evaluación de la política pública debe considerar las estrategias y recursos necesarios para asegurar el cumplimiento de la normativa. Si se desea lograr el objetivo planteado, es necesario asegurar que los administrados cumplan con las obligaciones que se pretenden establecer.

El monitoreo y evaluación de la propuesta regulatoria permitirán identificar claramente si los objetivos de política pública se están alcanzando, así como también permiten determinar si la regulación propuesta es necesaria o de qué manera puede ser más efectiva y eficiente para alcanzar los objetivos propuestos.

Los resultados del ejercicio de evaluación (AIR) deben ser puestos a disposición del público junto con la propuesta de regulación, con el objetivo de recibir retroalimentación de los actores interesados (consulta pública) y a partir de ésta, elaborar si es el caso, una segunda versión mejorada de la propuesta. De acuerdo con la recomendación del Consejo, una buena práctica es hacer consulta como parte del proceso AIR.

AIR en países OCDE

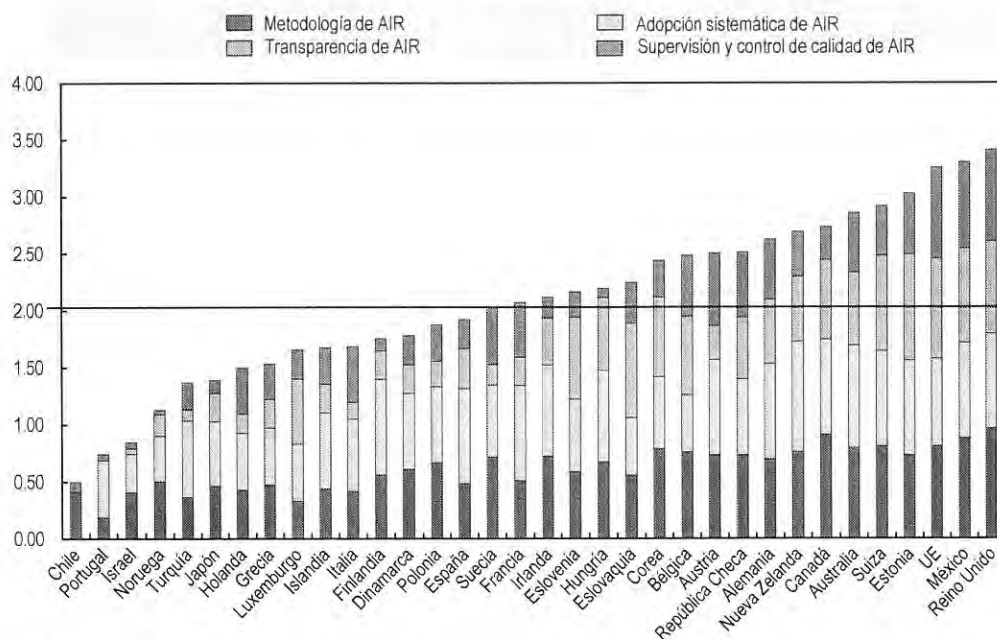
Actualmente, todos los miembros de la OCDE tienen la obligación formal de implementar el AIR. Además, conviene destacar que ningún país ha dejado de implementarlo una vez que ha sido adoptado. Su forma de implementación es distinta en cada país, ya que es una metodología flexible, que puede ser perfectamente adaptable a las características de gobernanza de cada país. Sin embargo, la mayoría de los elementos constitutivos son constantes en los diferentes países.

La experiencia de los países miembros de la OCDE permite destacar las diversas formas posibles de integrar el AIR a un proceso de toma de decisiones. México, cuenta con uno de los sistemas más avanzados en el tema de AIR. Cuenta con la Comisión Federal de Mejora Regulatoria – COFEMER, organismo con independencia técnica para supervisar la calidad de los AIR y dictaminar su aprobación o rechazo. Además cuenta con distintos tipos de AIR y con casos especiales como el AIR de competencia, de riesgos y de

emergencia. La Comisión de la Unión Europea estableció un proceso de AIR que no se puede omitir antes de proponer una nueva regulación. Cumpliendo con sus objetivos políticos y la voluntad de sus países miembros, lo construyó con herramientas e indicadores *ad hoc* para medir los efectos de las regulaciones europeas sobre temas particulares tales como “consumidores”, “salud”, “competencia”, “comercio exterior”, “derechos humanos” etc.

Los casos de Australia y del Reino Unido ilustran la adaptación propia que se pueden hacer del concepto de AIR; en efecto, estos dos países – entre otros – desarrollaron un sistema de umbrales con diferentes procesos de AIR dependiendo de la importancia de los efectos esperados y de los temas involucrados por las regulaciones tratadas. Estos criterios están elaborados para coincidir con sus propias visiones de liderar políticas públicas y para aumentar la eficiencia de estas últimas. Además de imponer el proceso de AIR para cada nueva regulación, en el caso del Reino Unido también se involucra en gran medida a los terceros interesados en este proceso. Por otra parte, los reguladores británicos – similares a OSITRAN – tienen la obligación de producir reportes sobre el impacto de sus acciones en el crecimiento económico. Ello sirve para analizar las regulaciones vigentes y proponer las normas futuras. En Australia se requiere identificar a los grupos afectados por cada opción regulatoria, evaluando los costos y beneficios económicos, sociales y ambientales.

Figura 2. Indicadores Compuestos: Análisis de Impacto Regulatorio para el desarrollo de leyes primarias



Nota: Los resultados aplican exclusivamente a procesos para el desarrollo de leyes primarias iniciadas por el ejecutivo. El eje vertical representa la calificación total agregada a través de cuatro categorías separadas de los indicadores compuestos. La calificación máxima de cada categoría es uno, y la calificación máxima agregada para el indicador es cuatro. La figura excluye a Estados Unidos donde todas las leyes primarias son iniciadas por el Congreso. En la mayoría de los países, casi todas las leyes primarias son iniciadas por el ejecutivo, con la excepción de México y Corea, donde una gran parte son iniciadas por el Parlamento/ Congreso (Respectivamente 90.6% y 84%).

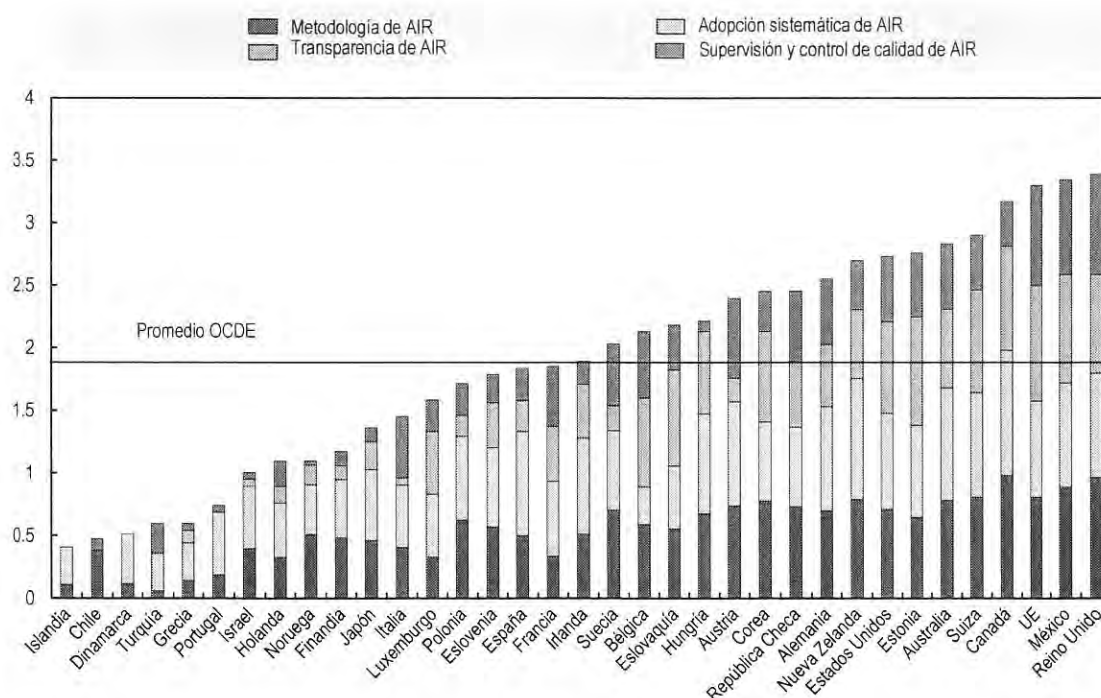
Fuente: 2014 Regulatory Indicators Survey results, www.OECD.org/gov/regulatory-policy/measuring-regulatory-performance.htm.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933262852>

El AIR es una herramienta que idealmente debería aplicarse en la regulación primaria y secundaria; en caso contrario, la calidad ganada en un segmento puede ser minada por su regulación subordinada. En la Figura 2 se puede observar un indicador compuesto que muestra el nivel de adopción del AIR, la metodología usada, la supervisión en el proceso y la transparencia entre los países de la OCDE. Como se puede confirmar, el Reino Unido, México y la Unión Europea son quienes tienen las prácticas más relevantes para las leyes primarias.

En la Figura 3, se observa el mismo indicador para las leyes secundarias. En este nivel jerárquico, el Reino Unido, México y la Unión Europea continúan como los países con la mayor puntuación en la aplicación de la metodología, el proceso de transparencia, la adopción y la supervisión del AIR. Es importante mencionar que en estos países se destaca la práctica de la implementación del AIR, de acuerdo con sus principios y su marco legal. Sin embargo, no implica que no existan diversas áreas de mejora en la implementación de estos sistemas, ya que uno de los principales retos en los procesos de calidad regulatoria es precisamente su implementación.

Figura 3. Indicador Compuesto: Análisis de Impacto Regulatorio para el desarrollo de leyes secundarias



Nota: El eje vertical representa la calificación total agregada a través de cuatro categorías separadas de los indicadores compuestos. La máxima calificación para cada categoría es uno, y la máxima calificación agregada para el indicador es cuatro.

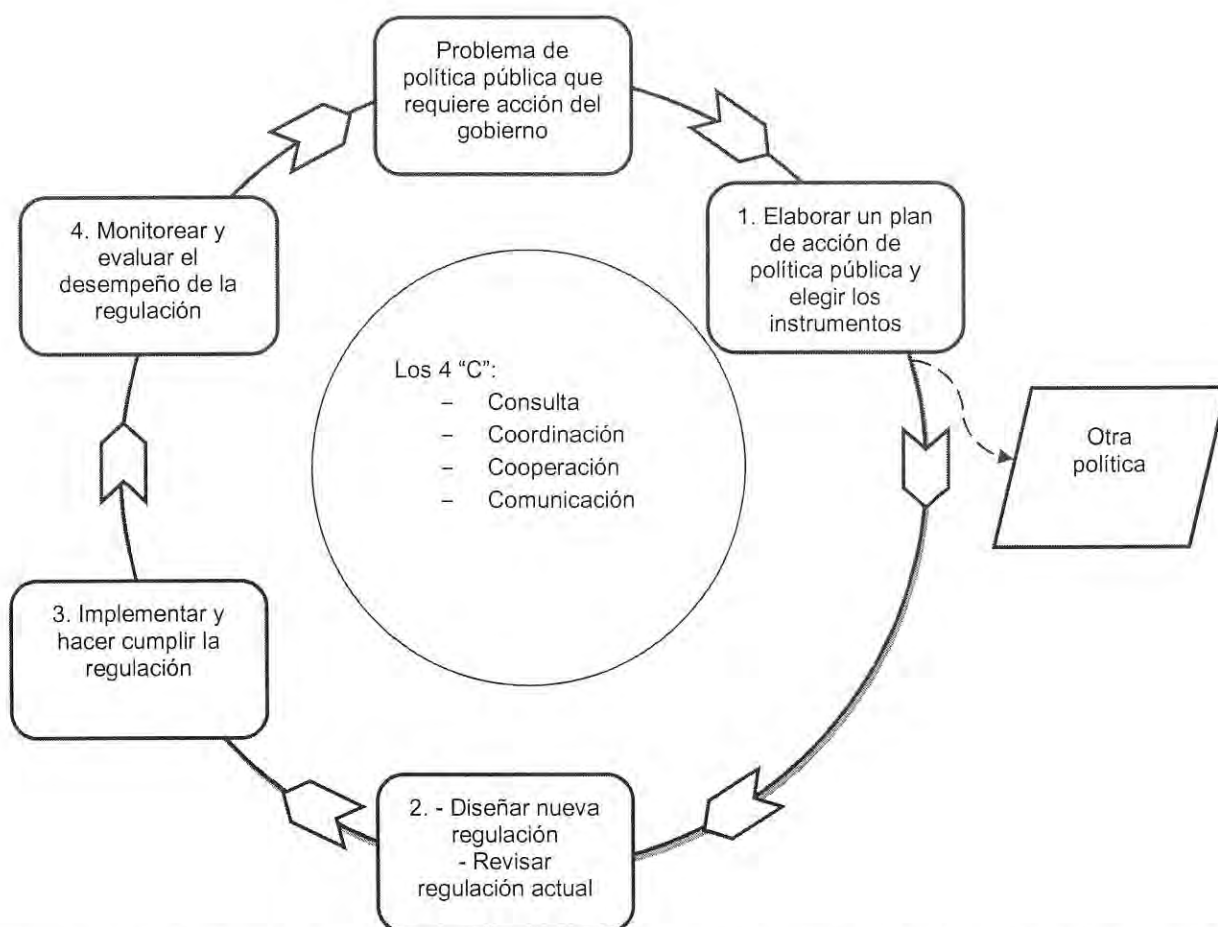
Fuente: 2014 Regulatory Indicators Survey results, www.OECD.org/gov/regulatory-policy/measuring-regulatory-performance.htm.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933262860>

El AIR como parte del ciclo de la gobernanza regulatoria

Los objetivos de una agenda de política regulatoria son parte de un proceso más amplio que incluye el AIR. Por ejemplo; existen elementos adicionales para asegurar la calidad en la normativa como es la consulta pública y la evaluación de impacto regulatorio. En conjunto, estas herramientas son partes fundamentales de lo que la OCDE denomina, el ciclo de la gobernanza regulatoria, que es el modelo que utiliza para asegurar la efectividad de la regulación (ver Figura 4). De hecho, entre las recomendaciones más importantes de la OCDE en esta materia, se incluye la adopción del ciclo completo, bajo un enfoque basado en evidencia y riesgos identificados.

Figura 4. Ciclo de la gobernanza regulatoria



Fuente: OCDE (2011), *Regulatory Policy and Governance: Supporting Economic Growth and Serving the Public Interest*, OCDE Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264116573-en>

De acuerdo con la OCDE, es importante adoptar un método de evaluación de la normativa durante las etapas de diseño (ex-ante), que incorpore criterios de proporcionalidad y de costo-beneficio. Por lo tanto, el AIR es un elemento clave para el manejo adecuado del ciclo de gobernanza regulatoria. De hecho,

una práctica relevante en materia de gobernanza regulatoria, y que se considera necesaria para obtener los resultados esperados en las políticas públicas diseñadas, implica un proceso de análisis cíclico que vincula la concepción de la normativa con el desempeño de la misma, una vez que se ha implementado y ha generado sus primeros efectos.

El ciclo de gobernanza regulatoria cuenta con cuatro etapas principales: el desarrollo de la política pública y la elección de instrumentos; el diseño de la nueva normativa (o la revisión de la existente); la implementación de la regulación; y el monitoreo y evaluación de sus efectos (OCDE, 2011). Sin embargo, la antesala de este análisis es la identificación del problema de política que requiere la intervención del gobierno.

El AIR es un elemento que permite medir la relevancia de las normativas frente a los objetivos de política pública. Por consiguiente, el AIR se debe llevar a cabo entre la definición del problema de política pública (paso 1) y la implementación y el cumplimiento de la regulación (paso 3). El AIR interviene en la identificación del problema, a través de una consulta temprana con los interesados o los posibles afectados, con el objetivo de elaborar una descripción del problema, hacer ajustes o precisar el problema identificado por los oficiales de gobierno. Con esta información es posible desarrollar un planteamiento de política pública y elegir los instrumentos de intervención (paso 1).

Posteriormente, el AIR ayuda a seleccionar la mejor opción para que intervenga el gobierno, ya sea con mecanismos regulatorios o de otra naturaleza; para ello utiliza el análisis de costo beneficio, entre otras herramientas de análisis de costos y beneficios. El diseño final de la normativa es parte del proceso del AIR, que incluye un proceso de consulta adicional que debiera ser más abierto y con el objetivo de hacer ajustes a los instrumentos regulatorios utilizados (paso 2). Este proceso de consulta es muy importante para que la normativa sea lo más adecuada posible, ya que permite identificar omisiones, sesgos, efectos no identificados, etc.

El ciclo de la gobernanza regulatoria continúa con la implementación de la normativa y su monitoreo y evaluación. Esta etapa cierra el ciclo, identificando nuevos problemas y objetivos de política pública que debería llevar a realizar ajustes a los instrumentos realizados, ya sea a nivel de diseño o de implementación.

Es muy importante mencionar que la implementación del ciclo de gobernanza regulatoria se debe llevar a cabo teniendo en cuenta cuatro principios de eficiencia y de gobernanza moderna: consulta, coordinación, cooperación y comunicación. Estos principios deben alinear la participación de la sociedad civil con las diferentes entidades de gobierno y los organismos nacionales e internacionales.

2. Análisis de Impacto Regulatorio en OSITRAN

Introducción

La adopción del AIR en OSITRAN tiene como finalidad coadyuvar de una manera eficiente en la toma de decisiones de política pública encaminadas a regular el comportamiento de los mercados en los que actúan las Entidades Prestadoras, así como, el cumplimiento de los contratos de concesión, cautelando en forma imparcial y objetiva los intereses del Estado, de los inversionistas y de los usuarios, en el marco de las políticas y normas que dicta el Ministerio de Transportes y Comunicaciones, a fin de garantizar la eficiencia en la explotación de la infraestructura bajo su ámbito.²

El AIR debe ser adoptado para la emisión de instrumentos normativos que deban desarrollarse, por un lado, en temas de cumplimiento de las obligaciones derivadas de los contratos de concesión vinculados a la infraestructura pública nacional de transporte y, por otro, en los relacionados con el cumplimiento del sistema de tarifas, peajes u otros cobros similares que OSITRAN fije o que se deriven de los respectivos contratos de concesión³.

Criterios de decisión para utilizar el AIR

El OSITRAN cuenta con una naturaleza dual de regulador y fiscalizador. Aunque la mayoría de la regulación en temas de transporte proviene del Ministerio de Transporte y Comunicaciones; los reglamentos de algunos temas relevantes para el funcionamiento del mercado son emitidos por OSITRAN (Ver Tabla 1).

² Misión de OSITRAN conforme a la Ley 26917, Ley de supervisión de la inversión privada en infraestructura de transporte de uso público y promoción de los servicios de transporte aéreo.

³ Conforme a los objetivos de OSITRAN establecidos en el artículo 5 de la Ley 26917.

Tabla 1. Temas reglamentados por OSITRAN

Referencial de reglamentos de OSITRAN
Reglamento de Infracciones y Sanciones
Reglamento General de Tarifas
Reglamento de Atención de Reclamos y Solución de Controversias
Reglamento General de Supervisión
Reglamento de Usuarios de las Infraestructuras de Transporte de Uso Público
Disposiciones Complementarias al Reglamento para la Contratación de Empresas Supervisoras por parte de OSITRAN
Reglamento de Aporte por Regulación
Reglamento para el pago de la Retribución al Estado de OSITRAN
Reglamento de Contabilidad Regulatoria
Reglamento Marco de Acceso a la Infraestructura de Transporte de Uso Público

Fuente: elaboración propia en base a la información publicada en el portal de OSITRAN: <https://www.ositran.gob.pe/marco-normativo/resolucion/reglamentos-ositran.html>

El supuesto central para elaborar un AIR es la modificación, adición o eliminación de algún elemento de los reglamentos señalados en la Tabla 2; o la aprobación de un nuevo reglamento. Tomando en cuenta la recomendación de la OCDE de llevar a cabo la profundidad del AIR dependiendo del nivel de complejidad de la regulación propuesta, se proponen dos tipos de AIR:

- AIR Básico y
- AIR Detallado.

La diferencia entre el AIR Básico y el Detallado es la cuantificación de costos, el nivel de profundidad en el análisis de los impactos y el alcance de la consulta pública, entre otros. La Tabla 2 contiene el resumen del contenido de cada tipo de AIR. En los subsecuentes capítulos de este Manual se explica a detalle cada una de las secciones del contenido.

Como eje fundamental que diferencia al AIR Básico del Detallado es el impacto de la propuesta de normativa. El análisis de impacto no tiene que ser tan profundo en caso de problemas o regulaciones de poco alcance. En contraste, cuando éstos tienen impactos relevantes se deben realizar esfuerzos importantes para cuantificar y monetizar los costos y beneficios. En el tema de consulta pública también hay una variación importante; en el caso de enfrentarse a una regulación compleja, se deben emplear recursos significativos para hacer una consulta exhaustiva antes de realizar el proyecto regulatorio, así como en la etapa de diseño y cuando se tiene el borrador del proyecto. Por otro lado, cuando la regulación es sencilla, basta con llevar a cabo una consulta pública general para recibir comentarios al proyecto de regulación. La parte de cumplimiento, monitoreo y evaluación también debe ser más exigente de acuerdo al tipo de regulación. En los siguientes capítulos se incluye una guía para abordar cada sección del contenido del AIR Básico y el AIR Detallado.

Tabla 2. Contenido de AIR básico vs AIR detallado

AIR Básico	AIR Detallado
Identificación del problema	Identificación del problema con cuantificación de costos y estimación de riesgos
Definición de los objetivos de política pública	Definición de los objetivos de política pública considerando métricas de impactos esperados
Alternativas a la regulación	Alternativas a la regulación
Análisis de legalidad	Análisis de legalidad
Evaluación de impacto a través de análisis cuantitativo de costos y beneficios si es posible; de lo contrario análisis costo-efectividad, análisis de decisión multi-criterio, o por lo menos análisis conceptual de costos y beneficios	Evaluación de impacto a través de análisis cuantitativo de costos y beneficios
Cumplimiento de la regulación.	Cumplimiento de la regulación, cuantificación de costos de cumplimiento, estrategias de evaluación basadas en riesgo, esquema de sanciones de impacto
Monitoreo y evaluación	Monitoreo y evaluación con plan detallado de evaluación ex-post.
Idealmente consulta pública temprana Al menos consulta durante el proceso	Consulta pública temprana y consulta durante el proceso

Fuente: elaboración propia

La decisión de realizar AIR detallado o básico debe partir de criterios claros; sin embargo, por la misma naturaleza de OSITRAN con poca orientación a la emisión regulatoria se debe tener cierta flexibilidad. En la Tabla 3 se incluye como ejemplo los criterios empleados por Australia para definir la profundidad del AIR.

Dentro de los criterios para decidir entre realizar un AIR Detallado o Básico que podría emplear el OSITRAN se encuentran los siguientes:

- Tipos y dimensión de costos que la regulación implica para los sujetos regulados y para el gobierno: a partir de la elaboración inicial de unas cuantas AIRs se podría definir un umbral de costos directos de cumplimiento para decidir entre AIR Básico y Detallado (ver capítulo 5). De tal forma que en un cuestionario inicial, se debería preguntar los costos directos anticipados de la propuesta de política pública, y si son por encima del umbral, se debe hacer un RIA Detallado. Asimismo, por ejemplo, si cualitativamente se anticipan costos estructurales de largo plazo, se debería optar por un AIR Detallado.

Tabla 3. Criterios para decidir entre AIR en Australia

Cuando se debe usar	
AIR en forma corta	• Los problemas de política son simples, claros o las políticas alternativas son limitadas. • La política pública es una cuestión de seguridad nacional, seguridad pública, desastre natural o evento urgente. • El impacto regulatorio de la política es de menor prioridad que cualquier otro factor. • Recientemente se ha completado un AIR y sólo se han introducido modificaciones menores en la política pública bajo evaluación.
AIR en forma estándar	• La propuesta de política pública tiene un impacto cuantificable pero limitado en la economía • Los cambios propuestos afectan a un número relativamente pequeño de empresas, organizaciones sociales e individuos. • Los costos administrativos y de cumplimiento son medibles pero no onerosos. • Es poco probable que haya una fuerte oposición entre las partes interesadas o el público. • El tema no es controvertido y es poco probable que atraiga la atención de los medios.
AIR en forma larga	• La propuesta de política tiene un impacto sustancial o generalizado en la economía. • Los cambios propuestos afectan a un gran número de empresas, organizaciones comunitarias o individuos. • Los costos administrativos y de cumplimiento son elevados u onerosos. • Puede haber una oposición decidida entre las partes interesadas o el público. • El tema es sensible, controversial y puede atraer la atención de los medios

Fuente: Australian Government (2014). *The Australian Government Guide to Regulation*. Commonwealth of Australia, Department of the Prime Minister and Cabinet, 2014, disponible en <https://www.cuttingredtape.gov.au/handbook/australian-government-guide-regulation>, ultimo acceso 23 de Septiembre 2017.

- Importancia relativa de unidades económicas sujetas a la regulación: el OSITRAN podría estimar la contribución relativa al PIB de transporte de todas las unidades económicas sujetas a la regulación, y establecer un umbral para decidir entre AIR Básico y Detallado. De esta forma, propuestas de política pública que se anticipa que tendrá incidencia por encima de este umbral deberían hacer un AIR Detallado.
- Nivel de interés por los grupos interesados a la propuesta de normativa: Como en el caso de Australia (ver Tabla 3), si se anticipa oposición decidida, o bien, los temas son controvertidos, se debe optar por un AIR Detallado.
- Sectores impactados por la regulación: el OSITRAN podría definir la lista de sectores económicos sujetos a su regulación, y decidir cuáles se consideran prioritarios a partir de ciertos criterios. Si se anticipa que la propuesta de regulación afectará a los sectores prioritarios, se debería hacer un AIR detallado.
- Nivel de impacto sobre la competencia: como parte de una evaluación inicial para decidir entre AIR Básico y AIR Detallado, el OSITRAN podría agregar unas preguntas que evalúen el nivel de impacto en la competencia. Para decidir las preguntas, el OSITRAN podría emplear la lista de verificación de competencia propuesta por la OCDE, ver Recuadro 2. Si en el cuestionario inicial se responde positivamente un determinado número de preguntas (cantidad a decidir por OSITRAN), entonces se debería hacer un AIR Detallado.

Recuadro 2. Lista de verificación de competencia de OCDE

Si la propuesta contiene cualquiera de los siguientes cuatro impactos se presume que tiene efectos sobre la competencia:

A) Limita el número o variedad de proveedores

Es posible que esto suceda si la propuesta:

1. Otorga derechos exclusivos a un proveedor para prestar servicios u ofrecer bienes
2. Establece un proceso de obtención de licencias, permisos o autorizaciones como requisito para operar
3. Limita la capacidad de ciertos tipos de proveedores para prestar un servicio u ofrecer un bien
4. Eleva de forma significativa el costo de entrada o de salida para un proveedor
5. Crea una barrera geográfica a la capacidad de las empresas de ofrecer bienes o servicios, invertir capital u ofrecer mano de obra

(B) Limita la capacidad competitiva de los proveedores

Es posible que esto suceda si la propuesta:

1. Limita la capacidad de los vendedores para establecer los precios de bienes o de servicios
2. Limita la libertad de los proveedores de promocionar o de comercializar sus bienes o servicios
3. Establece normas de calidad de los productos que sean más ventajosas para algunos proveedores que para otros o que superen el nivel que elegiría un gran número de consumidores bien informados.
4. Eleva de manera significativa la producción de algunos proveedores con respecto a otros (en especial al tratar a los operadores actuales en el mercado de manera diferente con respecto a los nuevos)

(C) Reduce los incentivos de los proveedores de competir vigorosamente Es posible que esto suceda si la propuesta:

1. Genera un régimen de autorregulación o corregulación
2. Exige o fomenta la publicación de información sobre producción, precios, ventas o costos de los proveedores
3. Exime la actividad de los proveedores de un grupo o industria en particular de operar bajo los lineamientos de la ley general de competencia

(D) Limita las alternativas e información disponibles para los consumidores

Es posible que esto suceda si la propuesta:

1. Limita la capacidad de los consumidores para decidir de quién comprar
2. Reduce la movilidad de los clientes entre proveedores de bienes o prestadores de servicios mediante el incremento de los costos explícitos o implícitos de un cambio de proveedor
3. Modifica fundamentalmente la información necesaria para que los compradores compren de manera efectiva

Fuente: OCDE (2016) *Competition Assessment Toolkit, Volume I: Principles*, OCDE, París, disponible en <http://www.OCDE.org/competition/assessment-toolkit.htm>, último acceso 23 de Septiembre 2017.

3. Consulta pública en el AIR

El involucramiento de los actores interesados en el proceso de creación de regulación es uno de los elementos fundamentales del AIR, ya que permite mejorar la transparencia, eficiencia y eficacia de la regulación, por lo que es necesario definir el momento, la forma y los alcances de su involucramiento.

Es importante subrayar que no existe un modelo específico para llevar a cabo la consulta, pues para determinarlo se deben tomar en cuenta diversos factores que dependerán de la propuesta regulatoria que se pretenda implementar. Sin embargo, en este capítulo se desarrollan las pautas generales que debe seguir OSITRAN en aquellos casos en los que se implemente el ejercicio de consulta pública a las partes interesadas, las distintas alternativas metodológicas y herramientas a ser aplicadas, así como las etapas en las que deba desarrollarse. En todo proceso de consulta pública, se deberán observar los siguientes principios generales:

- **Participación:** Adoptar un enfoque inclusivo que permita que la consulta sea lo más amplia posible, garantizando el involucramiento de todos los sectores interesados.
- **Transparencia y Responsabilidad:** Hacer del conocimiento de los involucrados y del público en general el proceso de consulta pública, así como los medios disponibles para su participación y el impacto de su participación en la elaboración de la regulación.
- **Efectividad:** Realizar la consulta pública en un momento en el cual las opiniones de los involucrados pueden influir en la regulación, respetando el criterio de proporcionalidad y las restricciones específicas de cada caso.
- **Coherencia:** Asegurar la consistencia del proceso de consulta, así como en la evaluación, revisión y control de calidad.

Para implementar adecuadamente el modelo más conveniente para la consulta pública, se debe considerar, en primer término, el momento en el que se pretende realizar. Existen, principalmente, dos momentos para hacer la consulta, siendo uno la etapa temprana y, el otro, durante el proceso.

Consulta pública temprana

Se lleva a cabo cuando surge un problema que amerita la intervención del organismo regulador. Esta consulta sirve, fundamentalmente, para obtener información que permita identificar de manera correcta el problema de política pública. En este momento es conveniente realizar una consulta enfocada, donde se consideren a los principales afectados y quienes pueden proporcionar mejor información. Esta etapa es previa al diseño y presentación de una propuesta regulatoria.

La consulta temprana debe realizarse desde que se identifica la necesidad de intervenir para que esta contribuya a determinar si realmente es necesaria la intervención del OSITRAN, además de obtener información y evidencia sobre la problemática identificada y, sobre todo, a garantizar que la manera en la que deberá intervenir el regulador será a través de una propuesta regulatoria y no a través de otros mecanismos.

La Comisión Europea propone algunos tipos de métodos y herramientas para llevar a cabo la consulta temprana, los mismos que se muestran a continuación, a manera de ejemplo, en la siguiente tabla:

Tabla 4 Ejemplos de métodos y herramientas de consulta en etapa temprana

Método	Descripción
Grupo de enfoque	Forma de un grupo de discusión de personas con antecedentes o experiencias similares enfocadas a un tema específico de su interés.
Conferencias, audiencias públicas, eventos con grupos de interés	Forma de interacción directa con un gran número de interesados en donde se recolecta diversa información.
Reuniones, talleres y seminarios	Forma de interacción directa con un número limitado de interesados en donde se recolecta información específica.
Entrevistas	Herramienta de recolección de información, que tiene forma de conversación a profundidad con uno o varios individuos.
Cuestionarios	Herramienta de recolección de información, normalmente escrita, que puede ser usada en cualquier método de consulta, debiendo ser adaptada al objetivo de la consulta y grupo al que se pretende consultar.

Fuente: elaboración propia en base a la información contenida en la página de la Comisión Europea: http://ec.europa.eu/smart-regulation/guidelines/tool_50_en.htm, último acceso el 25 de Julio 2017

Consulta pública durante el proceso

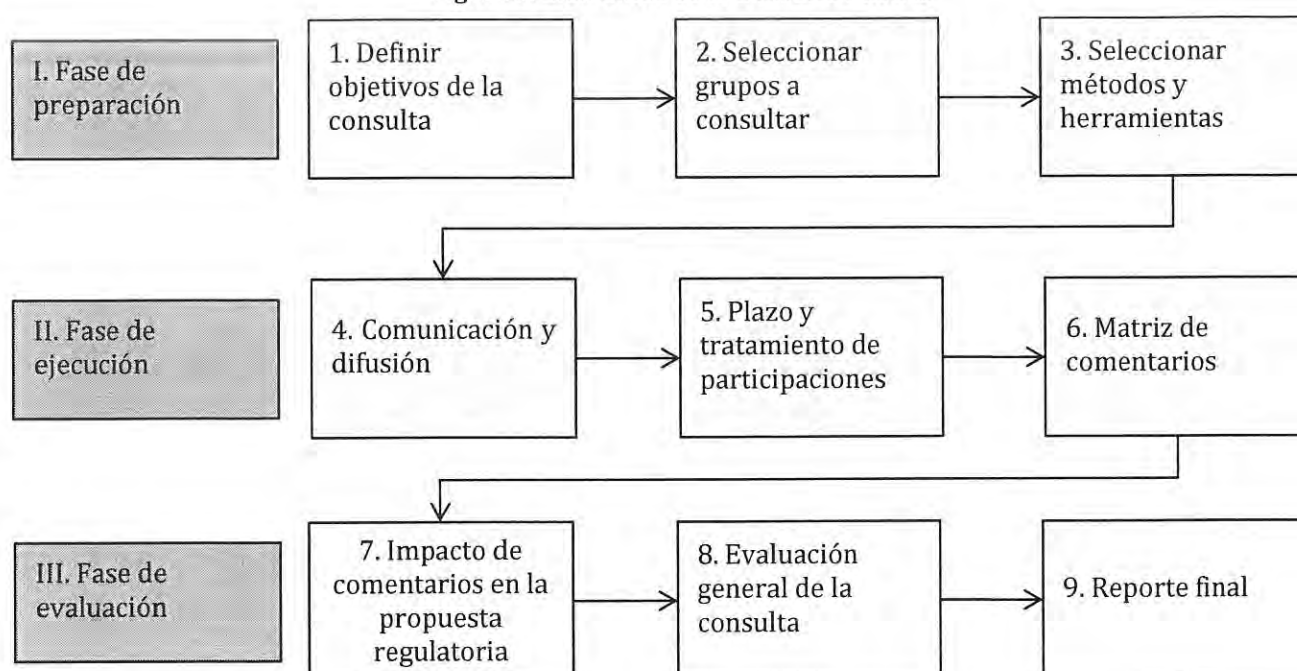
Una vez que se tomó la decisión de emitir una regulación, como la mejor o más eficiente alternativa de intervención, se elabora la propuesta normativa, la cual es sometida a la consulta pública tanto de los grupos de interés y/o la ciudadanía en general. Esto, con la finalidad de obtener información que contribuya a mejorar el proyecto elaborado por el regulador.

Toda vez que no son excluyentes, es posible que la consulta pública se realice en más de un momento, de acuerdo a las necesidades existentes en cada caso y en función del tipo de información que se busque obtener. Así, un mismo proyecto puede requerir la ejecución de esta acción tanto en su etapa previa como en el proceso mismo de elaboración. Dicha decisión deberá ser adoptada por los responsables de la regulación propuesta, siendo siempre la primera opción el llevarla a cabo en todas las etapas.

Elementos de la consulta pública

Para que la consulta pública, ya sea en etapa temprana o durante el proceso, sea exitosa debe estar bien diseñada. Para realizar un adecuado diseño del modelo de consulta pública que se empleará, se deben considerar tres fases, que se describen en la Figura 5.

Figura 5. Elementos de la Consulta Pública



Fuente: elaboración propia

I. Fase de preparación de la consulta

Esta es la base inicial para el desarrollo de la consulta, por lo que es necesario:

1. Definir el objetivo

Esto implica establecer claramente lo que pretendemos conseguir con la consulta (datos, hechos, información, opiniones, puntos de vista, etc.). Para ello, en el caso de la consulta temprana, se debe considerar el contexto actual y la magnitud del problema que se está presentando; mientras que en el caso de la consulta durante el proceso se debe tener en consideración el contexto actual, alcance, expectativas e impacto de la iniciativa, así como el momento en el que se llevará a cabo la consulta.

2. Selección de grupos de interés

Teniendo claramente definido el objetivo de la consulta, así como el momento en el que se llevará a cabo, es que se podrá considerar a los grupos de interés que podrán ser consultados.

Mientras más adecuada sea esta selección, será el éxito de la consulta. Sin embargo, se pueden considerar los siguientes:

- Sujetos afectados por el problema potencial en el caso de consulta temprana, o por la regulación en el caso de consulta durante el proceso
- Sujetos obligados a implementar la regulación
- Sujetos con un declarado interés en la regulación

En el caso de la consulta temprana, es indispensable identificar a los sujetos obligados a implementar la respuesta de política pública, pues son los que podrán contribuir en mayor medida a determinar la existencia y, en su caso, magnitud del problema.

En el caso de la consulta durante el proceso, para ayudar a identificar el nivel de influencia y participación de los grupos de interés, en la Tabla 5 se presenta una guía de preguntas a considerar:

Tabla 5. Guía para identificar características de grupos de interés

Pregunta 1: ¿Quién es directamente impactado con la regulación propuesta?
¿Qué vidas cambiarían como resultado de la aplicación de la regulación?
¿Quiénes no pueden fácilmente adoptar medidas para evitar ser afectados por la regulación?
¿Quiénes cambiarán su conducta como resultado de la regulación?
Pregunta 2: ¿Quién es indirectamente afectado por la regulación propuesta?
¿Qué vidas cambiarían debido a que otros han sido directamente afectados por la regulación?
¿Quiénes se beneficiarían o perjudicarían debido a cambios generados por la regulación propuesta?
Pregunta 3: ¿Quién sería potencialmente afectado por la regulación propuesta?
En determinadas circunstancias, ¿quiénes tendrán una experiencia diferente como consecuencia de la decisión que se adopte?
¿Existen grupos o individuos que tendrán que adaptar su conducta en caso ciertas condiciones se apliquen?
Pregunta 4: ¿Qué ayudas son necesarias para que la regulación funcione?
¿Existen individuos o grupos vitales en la cadena de distribución?
¿Quiénes cuentan con la posibilidad de frustrar la implementación, a menos que coopere?
¿Quiénes comprenden el probable impacto que tendrá la regulación en los grupos interés?
Pregunta 5: ¿Quiénes consideran que conocen sobre la materia a ser regulada?
¿Quiénes han realizado estudios sobre la materia a ser regulada y publicado opiniones al respecto?
¿Quiénes cuentan con conocimiento que deba ser conocido/comprendido por parte de quienes aplicarán la regulación?
¿Existen individuos o grupos que serán considerados como expertos de la materia a ser regulada?
Pregunta 6: ¿Quiénes podrían mostrar interés en la materia a ser regulada?
¿Existen individuos u organizaciones que se consideran interesados en la materia a ser regulada?
¿Alguien ha estado realizando campañas sobre la materia a ser regulada?
¿Alguien está publicando u opinando (en medios) sobre la materia a ser regulada?

Fuente: European Commission (2015). *Better Regulation Toolbox*.

3. Selección de métodos y herramientas

Existe una gran diversidad de métodos y herramientas que pueden ser utilizadas para la consulta pública, por lo que, de nuevo, hay que considerar los objetivos que se pretenden alcanzar con la consulta para poder seleccionar los más idóneos. Considerando los objetivos y grupos de interés que se busca su participación, la consulta puede ser:

Tabla 6. Métodos para la consulta considerando los objetivos y grupos de interés

Tipo de consulta	Consulta temprana	Consulta durante el proceso
Pública abierta	Cuando el problema potencial afecta a varios sectores de la población, o a la población en general.	Una vez que ya se determinó la forma de intervención del órgano regulador, por ejemplo, con la emisión de una regulación, o cuando se cuenta con una mediación los principales intereses afectados por la regulación.
Específica	Cuando el problema potencial está muy enfocado a un sector económico, grupo social o de empresas relativamente pequeño y muy bien identificado	Cuando el grado técnico de especialización de la regulación es muy elevado, o para contribuir con el regulador sobre la mejor alternativa para atender un problema, de tal manera que la consulta contribuya a brindar información que sea útil y no entorpezca el proceso regulatorio.

Fuente: Elaboración propia

Considerando el medio para poder participar en una consulta, ésta puede ser:

- Virtual: A través de cualquier medio electrónico de comunicación.
- Presencial: La persona tiene que estar de manera física en el momento de la consulta.
- Escrita: Toda interacción entre el regulador y las partes interesadas es por vía escrita.

Considerando la forma en la que se podrán emitir los comentarios, la participación puede ser:

- Por escrito: las respuestas u opiniones se hacen por cualquier medio vía escrita
- Oral: la participación y comentarios se hacen verbalmente,

Dado el número de herramientas que pueden ser empleadas para llevar a cabo el proceso de consulta, es importante que se consideren las siguientes condiciones para elegir la herramienta correcta: (i) proporcionalidad; (ii) el grado de interacción que se necesita con los grupos de interés (consultas escritas vs eventos con grupos de interés, foros de discusión en línea u otras herramientas basadas en internet); (iii) consideraciones de accesibilidad (lenguaje empleado, participación de personas con discapacidad, etc.); y, (iv) requisitos de tiempo.

Considerando la normativa vigente aplicable a OSITRAN, las herramientas que se pueden utilizar son:

- Aviso público para comentarios, para los comentarios escritos.

- Audiencia pública, para los comentarios verbales.

También se podrán considerar las siguientes herramientas:

- Consulta informal: Este tipo de consulta es discrecional y es adecuada para iniciar el contacto con los grupos de interés vinculados a la materia objeto de regulación. Puede llevarse a cabo de distintas formas: llamadas telefónicas, comunicaciones por escrito, reuniones informales, y en cualquier momento del proceso de diseño y elaboración de la regulación. Como aspectos favorables de esta herramienta se pueden mencionar la rapidez en su ejecución y la variedad de intereses de los participantes. Sin embargo, considerando que sería el responsable de la regulación quien defina los grupos convocados para este tipo de consulta, existen un riesgo de falta de transparencia y posible parcialización. Esta herramienta podría ser utilizada durante el proceso de elaboración de la regulación o antes de la misma.
- Circulación del documento de trabajo (en caso de consulta temprana) o de la propuesta de normativa (en caso de consulta durante el proceso) para comentarios: Se considera como una herramienta que no genera mayores costos e induce a los interesados a proveer de información sobre la materia consultada. Es flexible en términos de tiempo, alcance y formas de respuesta. La circulación del documento de trabajo o de la propuesta se realiza de forma sistemática y estructurada, y se efectúa en atención a lo que establece, entre otros, alguna norma obligatoria. Puede ser utilizada en cualquier etapa del proceso de regulación, pero es más común en aquellos casos en los que se cuenta con una propuesta elaborada. Las dificultades en el uso de esta herramienta se centran en la discrecionalidad para determinar entre quiénes se compartirá el documento de trabajo o la propuesta de normativa. Si bien los grupos más importantes serán considerados, existe el riesgo de que sectores menos organizados no sean incluidos.
- Aviso público para comentarios: esta alternativa resulta ser la más abierta e inclusiva que el proceso de circulación para comentarios, descrito en el numeral anterior, y suele también ser más formal y estructurada. En este caso, todas las partes interesadas tienen la oportunidad de conocer el documento de trabajo o la propuesta de regulación y opinar sobre el particular.
- Audiencias públicas: Se trata de una reunión en la que los grupos y partes interesadas pueden comentar el documento de trabajo (en caso de consulta temprana) o de la propuesta de normativa (en caso de consulta durante el proceso) de forma personal, facilitando el diálogo. Durante estas reuniones es posible que el regulador consiga aclarar algunos puntos, hacer preguntas y lograr un mejor entendimiento de las posiciones de los grupos involucrados. Existe la posibilidad que los responsables de abordar el problema de política pública – potencial en el caso de consulta temprana - soliciten a los grupos de interés la presentación de información y datos por escrito en la reunión o con posterioridad a la realización de la misma. Esta herramienta no suele utilizarse de forma independiente. Por el contrario, es aplicada como complemento a otros procedimientos de consulta. Ello, debido a que la presencia de grupos diversos puede dificultar la discusión y, como consecuencia de ello, que existan sectores que no logren participar exponiendo su posición, por lo que se sugiere buscar alternativas para compensar esta deficiencia.

- Órganos consultivos: Se denominan también comités, comisiones o grupos de trabajo. Se caracterizan por estar a cargo de una tarea definida dentro del proceso de política pública, como proporcionar experiencia o incentivar el consenso entre las partes involucradas. En función de su estatus, autoridad y posición en el proceso de política pública, pueden influir en la toma de decisiones o actuar como fuente de información. Los órganos consultivos participan en todas las etapas del proceso de elaboración de la normativa, pero es más común en la etapa inicial – consulta temprana – con la finalidad de brindar asistencia para definir posiciones y brindar alternativas.

II. Fase de ejecución de la consulta.

Ya que se definió cómo hacer la consulta, a quién consultar, en qué momento, a través de qué método y la herramienta a utilizar, pasamos a la fase de ejecución de la consulta. Para ello debemos considerar las siguientes etapas:

4. Plan de comunicación y difusión de la consulta pública

El objetivo de este plan es buscar un nivel alto de participación, facilitando la intervención del mayor número de los grupos de interés o, de ser el caso, del público en general. Por lo que es importante tener en cuenta lo siguiente:

- Características de los grupos de interés a quienes irá dirigida la consulta, para determinar los medios de comunicación y difusión idóneos en cada caso.
- Incorporar diversos canales de comunicación: correo electrónico, cartas, prensa, redes sociales, portales de internet, entre otros.
- Considerar el envío de comunicaciones individuales a los grupos representativos dándoles a conocer el inicio del proceso de consulta pública. En el caso de la consulta temprana, compartiendo con ellos la problemática identificada y, en el caso de la consulta durante el proceso, la propuesta a analizar. Esto para proveerles de la información básica para que participen de una manera eficaz y eficiente.
- Usar lenguaje sencillo (lenguaje ciudadano), siempre y cuando la consulta no vaya dirigida a grupos técnicos, donde entonces lo recomendable es hacer uso de un lenguaje adecuado.
- Si el documento de trabajo (en caso de consulta temprana) o de la propuesta de normativa (en caso de consulta durante el proceso) regulación propuesta va dirigida a diversos grupos de interés, es importante considerar tener una versión completa del mismo y una corta, que pueda ser de fácil lectura y entendimiento para todos los participantes a la consulta.

5. Plazo y tratamiento a los comentarios recibidos

Para la consulta temprana, el plazo para recibir comentarios dependerá del tipo de consulta, herramienta y grupos consultados a los que se defina dirigir la consulta, garantizando que los consultados contarán con el tiempo suficiente para analizar la información proporcionada por

OSITRAN, así como para la aportación que ellos realicen. Para la consulta durante el proceso, el plazo con el que contarán los interesados para remitir sus comentarios será de mínimo 30 (treinta) días, contados a partir de la pre publicación en el periódico oficial El Peruano, a partir de la publicación del proyecto regulatorio en el portal del OSITRAN o, en su caso, a partir de la fecha establecida por el OSITRAN.

Para establecer un procedimiento estandarizado sobre el tratamiento que se darán a los comentarios recibidos, es importante considerar lo siguiente:

- Los comentarios se podrán recibir vía escrita, electrónica (virtual) o verbal.
- Vía escrita: mediante documento ingresado formalmente por mesa de partes del OSITRAN.
- Vía virtual: a través de los medios electrónicos definidos para este fin (correo electrónico, portal web institucional, redes sociales, etc.)
- Vía verbal: por medio de actividades presenciales (audiencias públicas, reuniones, talleres, conferencias, etc.). En este caso, se recomienda generar un registro (de preferencia en audio y video) para identificar claramente las intervenciones por parte de los participantes, a quienes se les deberá dar la oportunidad de aportar mayor evidencia que sustente sus comentarios.

Se sugiere establecer un formato estandarizado para la recepción de los comentarios, a fin de atender adecuadamente los comentarios recibidos. (Ver Anexo 1).

Por último, durante el tiempo establecido para la consulta es importante designar a una persona como responsable de brindar las aclaraciones requeridas y atender las dudas enviadas por los participantes de la consulta. Esta persona deberá atender, en un plazo establecido, de forma precisa y sencilla las comunicaciones que reciba. Esto contribuirá a la transparencia de este proceso, generando confianza en los participantes.

6. Elaboración de la matriz de comentarios

El proceso de consulta no solo se refiere a recibir comentarios de los interesados, sino que el regulador tiene que comprometerse más allá con este proceso y dar una respuesta a todos los comentarios recibidos. Esta respuesta no implica que todos los comentarios recibidos deban ser aceptados; sin embargo, si implica que todos deben ser atendidos, ya sea en sentido positivo o negativo y, por lo tanto, deben tener una respuesta por parte del órgano regulador. En el caso de la consulta temprana, si son atendidos en sentido positivo, el regulador deberá señalar su aceptación hacia el comentario, y, en el caso de la consulta pública durante el proceso, además, incorporarlo a la propuesta regulatoria. Si es en sentido negativo, deberá señalar la razón por la cual no es procedente su comentario. Esta práctica genera confianza y promueve la certidumbre hacia los participantes del proceso de consulta pública.

Se debe elaborar una base de datos con esta información, con un formato propuesto para dar un manejo sistemático a la información recibida, lo que permitirá atender los comentarios en el plazo que se fije para ello. Se sugiere considerar la siguiente información:

- Participante
- Representante
- Sección, artículo o tema sobre el cual se desea opinar (esté último en el caso de la consulta durante el proceso, cuando ya se cuenta con una propuesta regulatoria)
- Comentario, el cual deberá ser realizado en un lenguaje claro que permita entender las ideas principales
- Sustento que motive la participación o aporte presentado
- Plazo para la publicación de la matriz de comentarios recibidos
- No deberán ser incluidos en la matriz los comentarios de contenido ofensivo, inadecuado o que atente, de forma alguna, contra los derechos de los participantes en el proceso de consulta pública o de terceros. Asimismo, se sugiere valorar la pertinencia en la atención y respuesta a este tipo de comentarios.

III. Fase de evaluación de la consulta.

Esta es la última fase, y su objetivo es evaluar si el proceso de consulta pública implementada cumplió satisfactoriamente los objetivos propuestos, así como la calidad de los comentarios recibidos y su impacto en la decisión de política pública tomada por el regulador.

7. Proceso de evaluación de los comentarios recibidos

Para la **consulta temprana** se realizará el análisis de los comentarios recibidos a fin de determinar lo siguiente:

- Existencia de una problemática real
- Magnitud de la problemática
- Posibles alternativas regulatorias y no regulatorias para atacar la problemática identificada

Para la **consulta durante el proceso**, se deberá realizar un análisis para valorar el impacto de los comentarios en la propuesta regulatoria. Este proceso permitirá hacer una evaluación exhaustiva de todos los comentarios recibidos que resulten procedentes atender, así como la forma en la que estos pueden afectar la propuesta regulatoria original, pudiendo, inclusive, modificarla. Para esta evaluación se realizará el análisis de comentarios recibidos:

- Análisis de comentarios recibidos. Corresponderá a los responsables de la propuesta de regulación revisar todos los comentarios que se hayan recibido y determinar su pertinencia e incorporación en la propuesta conforme al sustento proporcionado por los

participantes de la consulta. Asimismo, y en caso de la no procedencia de comentarios, ellos también deberán dar una respuesta motivada.

El periodo para llevar a cabo este análisis es de máximo 45 (cuarenta y cinco) días hábiles en promedio, pues dependiendo de la cantidad y complejidad de los aportes, este periodo puede ser modificado. Una vez concluido este periodo, se deberá comunicar a los participantes la decisión adoptada respecto a sus comentarios. Esta comunicación podrá ser personal o mediante una publicación general a través del portal.

Los responsables de la propuesta regulatoria serán los responsables, además, de determinar si la evaluación la realizan conforme vayan recibiendo los comentarios o al final del plazo establecido para la recepción de los mismos, esto considerando las distintas cargas de trabajo que existan en el área responsable de la regulación y sin comprometer el plazo establecido para realizar el análisis.

8. Evaluación del proceso de consulta pública

Para hacer una evaluación óptima sobre el cumplimiento de los objetivos planteados con la consulta, se deberán considerar los siguientes cuestionamientos:

- ¿Las opiniones que se recibieron fueron las esperadas?
- ¿Fue efectivo el método seleccionado para involucrar a diferentes grupos?
- ¿Se considera que hubo buena aceptación por parte de los grupos consultados respecto del proceso de consulta pública?
- ¿Fueron los métodos seleccionados adecuados para los objetivos a alcanzar?
- ¿Cuáles fueron las ventajas y desventajas de los métodos seleccionados?
- ¿Fue el nivel de participación el esperado?
- ¿El plan de trabajo establecido para la consulta pública fue claro y se respetó? Si no fue así, ¿Por qué?
- ¿Fue efectiva la información utilizada durante el proceso?
- ¿Se proporcionó información relevante a los participantes adecuados?
- ¿Fue la información accesible, relevante, proporcionada en lenguaje ciudadano y fácil de entender?
- ¿Cómo se utilizaron las opiniones recabadas por los actores consultados?

9. Reporte final

Una vez concluido el análisis de comentarios recibidos se deberá elaborar un reporte final, el cual deberá contener, al menos, la siguiente información:

- Fecha de la elaboración
- Título del proyecto de regulación
- Descripción del proceso de consulta pública
- Objetivos de la consulta pública
- Órgano(s) y/o Gerencia(s) responsables de la consulta pública
- Descripción de los participantes de la consulta pública
- Las respuestas de la institución a cada uno de los comentarios recibidos, precisando la utilidad o no que se dio a los mismos.

Este reporte se deberá publicar en el portal institucional de OSITRAN y esto se comunicará a los participantes para que puedan consultar el estatus de su comentario.

El proceso de consulta pública legitima la intervención del órgano regulador para atender una problemática, por lo que debe ser un proceso definido, claro, transparente y confiable.

4. Elementos del AIR: insumos para el diseño

Para el diseño de la regulación debemos considerar los aspectos que nos ayuden a definir la opción que atenderá nuestro problema de política pública de una manera eficaz y eficiente, promoviendo que los costos sean proporcionales y se genere el mayor beneficio a la sociedad. Para ello, debemos definir de una manera precisa y adecuada el problema que queremos atender, para poder establecer acertadamente los objetivos que queremos alcanzar con esa regulación, así como conocer el marco jurídico aplicable vigente para determinar el alcance de nuestra propuesta y evitar contraposiciones que pongan en riesgo o dificulten su aplicación. Es importante siempre tener en mente que la regulación no es la única alternativa para atender un problema de política pública, por lo que debemos considerar todas las opciones que existan y valorar cada una de ellas, con sus costos y beneficios, para asegurar que la opción que elijamos sea la más adecuada.

En el presente capítulo se describen los elementos iniciales del AIR: Identificación del problema, objetivos de la política pública, alternativas a la regulación y el análisis de legalidad. En cada uno de ellos se describe su relevancia dentro del proceso del diseño de la regulación, características, se proponen algunas metodologías, así como una guía de preguntas que ayudan a su definición, lo que contribuye a un correcto diseño regulatorio.

Identificación del problema

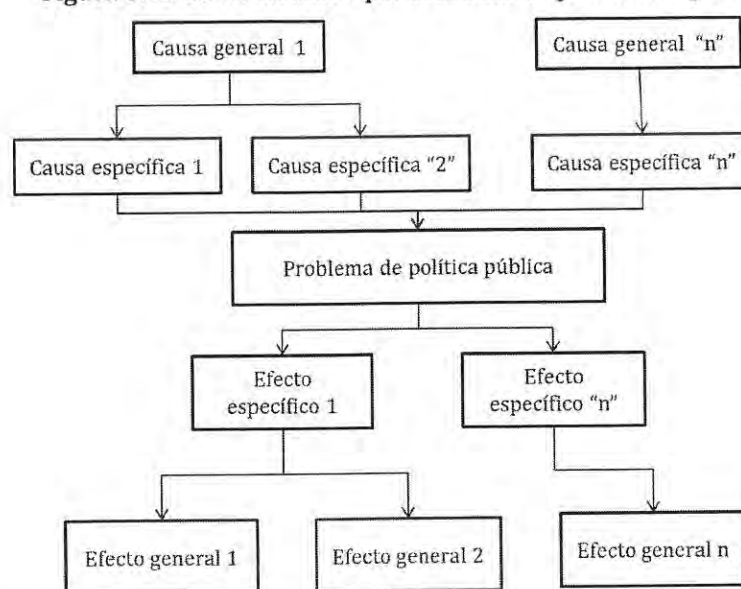
La identificación del problema es el primer paso y el más importante. Si el problema no es definido correctamente, el resto del AIR no será suficiente para establecer un programa regulatorio adecuado. Así que aunque se esté llevando a cabo un AIR básico, es imperativo hacer un buen análisis de identificación de problema. Para facilitar la categorización de los elementos con los que debe contar la definición del problema, se pueden tomar en cuenta los siguientes tres elementos: delimitación, causas-consecuencias y magnitud.

La delimitación del problema debe abordar un primer contexto del problema percibido. En esta fase se debe definir ciertos aspectos del problema. En primera instancia la definición concreta del problema, donde se debe abordar la cuestión ¿por qué es problemático? Aunque pueda en ocasiones parecer intuitivo, se debe realizar un ejercicio de una definición explícita para poder sentar bases concretas para el resto del AIR. También se tiene que definir si hay problemas relacionados para tener una perspectiva completa de la situación. Por último, en la delimitación se debe sentar una línea base de estimación del problema. Esto servirá tanto para establecer los objetivos como para lograr una medición de la evaluación a la regulación que se implemente.

La metodología recomendada para definir las causas y los efectos del problema de política pública es el marco lógico. A través de un árbol de decisión como el que se presenta en la Figura 6 se deben

establecer las causas y las consecuencias del problema identificado. En el árbol se presentan dos niveles de causas y dos de efectos, en donde estos pueden ser más específicos o generales. Por ejemplo, una causa general puede ser cultura de corrupción y una específica el cobro extralegal para recolección de basura.

Figura 6. Árbol de decisión para identificar problemas públicos

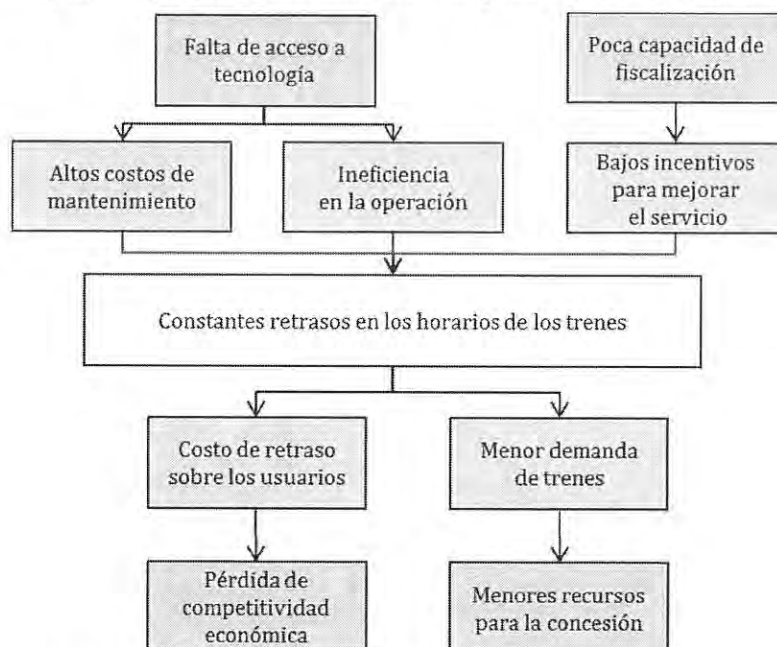


Fuente: Elaboración propia en base a CEPAL (2015).

Se tiene que tener cuidado en la precisión al momento de establecer causalidades. Por un lado, dos causas generales pueden derivar en una misma causa específica, además de que las causas específicas pueden tener un efecto de retroalimentación con las causas generales. Si las causas no son identificadas correctamente, los objetivos no serán precisos y no se resolverá el problema de política pública que realmente esté ocurriendo.

En la Figura 7 se presenta un ejemplo de identificación de un problema a través de esta metodología. En esta figura se observa como problema los constantes retrasos en los horarios de los trenes. Esto puede ser por diversas causas, siendo una directa la ineficiencia en su operación, pero esto, a su vez, puede ser por que no se cuenta con la tecnología necesaria para una operación eficiente. Por otra parte, estos constantes retrasos en los horarios de los trenes generan diversos efectos, uno de ellos, la afectación en los usuarios, pudiendo generar consecuencias laborales en algunos de ellos por llegar tarde a su trabajo, por ejemplo, descuentos en su salario y despidos, generándose, de manera indirecta, una pérdida en la competitividad.

Figura 7. Ejemplo de identificación del problema en árbol de decisión.



Fuente: Elaboración propia

La magnitud del problema sirve para sentar base al diseño de regulación *proporcional* al problema. Si se logra captar la magnitud del problema correctamente se evitan dos problemas potenciales: introducir regulación limitada ante un problema importante o introducir regulación estricta ante un problema menor. La definición de la magnitud se puede construir a partir de las siguientes tres variables:

- **Afectados.** Primero se debe definir el tipo de afectados; esto puede ir desde personas, empresas, infraestructura pública, medioambiente, etc. Una vez definido esto se debe cuantificar la cantidad de afectados. En esta delimitación se deben tomar en cuenta definiciones de estratificación geográficas; el problema podría afectar solo a algunas regiones del país, o incluso a ciertas zonas de alguna ciudad. Por último, se deben definir explícitamente si el problema de la política afecta a cierto grupo vulnerable (indígenas, adultos mayores, discapacitados, etc.).
- **Gravedad.** La gravedad se refiere al grado de afectación si el problema de política pública está materializando los daños en el grupo de afectados. La regulación debe obedecer la dirección de la gravedad; si la gravedad es tan importante como muerte de seres humanos debe ser más estricta que en el escenario donde la gravedad son retrasos en la entrega de trámites.
- **Probabilidad de ocurrencia.** La probabilidad de ocurrencia es una parte fundamental para diseñar regulación preventiva. Al entender la probabilidad de un problema se logra una eficiencia de los recursos desplegados por la regulación. Un ejemplo ilustrativo son los requerimientos de construcción para zonas con terremotos. En una ciudad con terremotos constantes los edificios deberían contar con la infraestructura necesaria para prevenir desastres, aunque represente un costo alto. Sin embargo, no tendría sentido hacerlo en ciudades donde esto no es un riesgo.

En su manual de AIR, la Comisión Europea identifica cuatro categorías generales que engloban los problemas de política pública que suelen resolverse por medio de regulación: fallas de mercado, regulación existente fallida, objetivos sociales y sesgos conductuales, los cuales son identificados y explicados en la Tabla 7.

Tabla 7. Tipos de problemas públicos

Categoría	Explicación
Fallas de mercado	Las fallas de mercado se presentan cuando alguna deficiencia en su estructura genera ineficiencia en los resultados. Las principales causas de las fallas de mercado incluyen: externalidades; falta de competencia; mercados incompletos; asimetría de información y problemas de agente principal.
Regulación fallida	Situaciones en las que la regulación en lugar de contener riesgos causa afectaciones negativas. Las principales causas incluyen: regulación obsoleta, regulación que no logró cumplir sus objetivos, regulación que implicó consecuencias no intencionadas y regulación que presenta controversias legales.
Objetivos sociales	Al buscar lograr metas de mayor nivel de equidad suele ser necesario introducir instrumentos regulatorios. Por lo general se relaciona con principios de derechos humanos.
Sesgos conductuales	Existen ciertos sesgos psicológicos sistemáticos que previenen a los consumidores y empresas de tomar decisiones racionales o en pos de su mejor conveniencia. Los principales sesgos incluyen: efecto dotación, prominencia de atributos, sesgo optimista, opciones predeterminadas, descuentos hiperbólicos.

Fuente: elaboración propia en base European Commission (2015). Para ver un análisis detallado de cada una de estas categorías se puede referir al manual de AIR de la Comisión Europea: http://ec.europa.eu/smart-regulation/guidelines/docs/br_toolbox_en.pdf, último acceso el 20 de Mayo 2017.

En el Recuadro 3 se incluye una serie de preguntas que pueden servir de guía para la identificación del problema como parte del AIR.

Recuadro 3. Guía para la identificación del problema

Para el AIR Básico y el AIR Detallado

- ¿Cuál es el problema identificado? ¿Cuál es la evidencia?
- ¿Cuáles son los efectos? ¿Son relevantes?
- ¿Cuáles son las causas y sus consecuencias?
- ¿Quiénes son los afectados por el problema? ¿De qué manera son afectados?
- ¿Cuándo comenzó el problema?
- ¿Es la primera vez que ocurre? Si no, ¿cómo se atendió anteriormente?
- ¿Cuál es la magnitud del problema?
- ¿Qué marco regulatorio existe para atender el problema?
- ¿Es necesaria la intervención gubernamental? ¿Por qué?

Sólo para el AIR Detallado

- ¿Se puede cuantificar la problemática? ¿Cuáles son los costos económicos, políticos, sociales y ambientales?
- ¿Qué riesgos implica el problema?

Fuente: Elaboración propia

Objetivos de la política pública

Una vez que se ha identificado el problema, los posibles efectos y consecuencias, y que la intervención del gobierno está justificada, en el AIR se deben plantear objetivos específicos que busquen resolver las causas de dicho problema. Para desarrollar buenos objetivos se pueden tomar en cuenta las siguientes características elaboradas por la Comisión Europea⁴ (usualmente resumidas por el acrónimo S.M.A.R.T, por sus siglas en inglés, que se refiere a *Specific, Measureble, Achiveable, Relevant, y Time bound*, cada uno se explica en español a continuación)

- **Específico:** el objetivo debe ser lo suficiente concreto para que no esté abierto a interpretaciones y que busque resolver problemas concretos y no situaciones macroeconómicas.

⁴ European Commission (2015b)

- **Medible:** en este punto del AIR se debe iniciar a pensar en el plan de monitoreo y evaluación, por lo que se debe plantear un objetivo que pueda ser sujeto a evaluación para analizar si la regulación implementada está funcionando.
- **Alcanzable:** se deben plantear objetivos que razonablemente se pueden cumplir, se deben evitar sesgos optimistas que terminen por no ser alcanzables.
- **Relevante:** el objetivo debe estar explícitamente ligado al problema y sus causas.
- **Limitado en el Tiempo:** deben especificarse los tiempos en los que se esperan lograr las metas de los objetivos para poder diseñar la evaluación.

En el Recuadro 4 se incluye una serie de preguntas que pueden servir de guía para definir los objetivos de la regulación como parte del AIR.

Recuadro 4. Guía para definir los objetivos de la política pública

Para el AIR Básico y el AIR Detallado

- ¿Qué se busca lograr con la intervención del gobierno?
- ¿Qué representaría un resultado exitoso?
- ¿Qué objetivos se han establecido en situaciones similares? ¿Sirvieron para alcanzar los fines propuestos?
- ¿Son específicos o generales?
- ¿Son medibles?
- ¿Son de fácil cumplimiento? ¿Qué tan alcanzables son?
- ¿Están relacionados con el problema y/o con sus causas?
- ¿Tienen establecido un periodo de tiempo para ser alcanzados?
- ¿Los objetivos son consistentes con las políticas estratégicas del gobierno?

Para el AIR Detallado

- ¿Qué indicadores medibles se mejorarían con la intervención? ¿Cuánto mejorarían estos indicadores?

Fuente: Elaboración propia

Alternativas a la regulación

Para asegurar la emisión de la mejor regulación posible se debe poner a escrutinio las alternativas que puedan resolver el problema de política pública. Estas pueden ser planteamientos de regulación tradicional o instrumentos con distinta naturaleza. Una explicación resumida de estas opciones se encuentra en la Tabla 8. Es fundamental siempre considerar la posibilidad de mantener el estatus-quo y analizar las consecuencias de este escenario. Esto sirve para evitar algunos casos en los que implementar una regulación puede ser menos benéfico que dejar la situación como está. Además el análisis de la situación bajo el estatus-quo puede servir como contra-factual para evaluar la regulación posteriormente. En estos casos se debe tomar en cuenta el rol de los avances tecnológicos, ya que en ocasiones esto resuelve problemas de manera más eficiente que la propia regulación.

En el Recuadro 5 se incluye una serie de preguntas que pueden servir de guía para identificar las alternativas a la regulación como parte del AIR.

Recuadro 5. Guía para identificar las alternativas a la regulación

Para el AIR Básico y el AIR Detallado

- ¿Qué consecuencias habría si no hay intervención?
- ¿Qué opciones, además de la regulación, existen para resolver el problema?
- ¿Se han analizado las formas en las que se han atendido situaciones similares en el país y en otros países?
- ¿Cuál es el marco jurídico vigente para cada una de las alternativas identificadas?
- ¿De qué manera se revisaría el cumplimiento de cada una de las alternativas? ¿Son viables?
- ¿Cuánto tiempo tomaría la implementación de cada una de las alternativas?
- ¿Se tomó en consideración la participación de otros actores para valorar el universo de alternativas?

Fuente: Elaboración propia

Tabla 8. Tipos de intervención regulatoria

Categoría	Concepto	Ejemplo
Autorregulación	Consiste en códigos de comportamiento voluntario desarrollados exclusivamente por la industria, en donde el gobierno tiene mínima o ninguna participación. Suele ocurrir cuando los incentivos privados de la industria se alinean con incentivos de política pública.	Utilización de criterios o reglas específicas en la construcción de obras para disminuir el riesgo de accidentes en los trabajadores. Uso de materiales con especificaciones mínimas de calidad.
Campañas de información	Intenta modificar comportamientos al proveer a empresas y consumidores con más y mejor información a fin de que tomen mejores decisiones. Su meta principal es eliminar asimetrías de información. Sin esa información, los consumidores pueden tomar decisiones sin saber las consecuencias o riesgos. La información puede ser proveída por el gobierno o se puede obligar/disuadir a las empresas de presentar esta información. Se considera un enfoque “ligero” de política pública, ya que el grado de involucramiento por el gobierno es limitado.	Difusión de información en sitios públicos y de fácil acceso, sobre las tarifas aplicables por el uso de la infraestructura en el transporte. Difusión de los elementos o rubros que serán inspeccionados o fiscalizados en la supervisión técnica o legal que lleva a cabo el OSITRAN a sus regulados.
Instrumentos de mercado	Intentan modificar el comportamiento de los entes regulados a través de incentivos económicos. Son muy útiles abordando externalidades que surgen de actividades privadas, derivado de que se produce mucho o muy poco de un bien o servicio específico. Pueden minimizar el costo para la sociedad de cumplir con el objetivo de política y fomentan la innovación.	Uso de esquemas sobre retorno a la inversión o precios tope en las concesiones para el aprovechamiento de la infraestructura de transporte.
Co-regulación	Esfuerzo conjunto entre una industria o asociación de profesionales para desarrollar regulaciones en coordinación y consulta con el gobierno. El gobierno otorga el sustento legal para la regulación. La industria o asociación supervisa el cumplimiento y sanciones por incumplimiento	Establecer lineamientos para que las empresas constructoras de infraestructura en transporte utilicen estándares definidos y avalados por la propia industria y el gobierno central, en función de la calidad y la seguridad. Estos lineamientos deberían revisarse y modificarse cada cierto tiempo.
Regulación basada en desempeño	Establece objetivos o estándares de resultados específicos y permite que los entes regulados cumplan con ellos por su medio de elección. La regulación basada en proceso especifica las características que debe tener el proceso dentro de la empresa para cumplir con los objetivos. Su costo puede ser alto debido a que se deben conocer los elementos técnicos para el diseño.	Utilización de un esquema de cumplimiento diferenciado sobre el resultado de las inspecciones y sanciones, aplicable a las entidades prestadoras de servicio, administradores y concesionarios de la infraestructura de transporte. En este esquema, las entidades con altos niveles de cumplimiento pueden gozar de un menor número de inspecciones, y aquellas con mayores áreas de oportunidad, requerirles más obligaciones.
Regulación tradicional	Intenta cambiar el comportamiento detallando como los entes regulados deben actuar. Generalmente impone sanciones punitivas si los entes regulados no cumplen con las disposiciones.	Establecimiento de tarifas en el uso de infraestructura de transporte.
Prohibición	Busca eliminar por completo algún comportamiento, producto o servicio. Uno de los principales riesgos es la generación de mercados negros.	Prohibir el cobro de tarifas sobre el uso de infraestructura de transporte para usuarios o grupos de usuarios específicos. Por ejemplo: policía, bomberos, personas con escasa movilidad, etc.

Fuente: elaboración propia.

Análisis de la legalidad

La mayoría de las ocasiones, la calidad legal de una propuesta regulatoria está ligada a cuestiones de técnica jurídica, más no a la calidad de la regulación respecto a su eficacia y eficiencia para atender un problema social o que haya motivado la intervención del gobierno. La calidad legal puede entenderse como un todo compuesto por una parte de técnica legislativa (forma), y el impacto esperado de la propuesta normativa (fondo). De ahí la importancia que tanto el área jurídica como el área técnica participen coordinadamente en la evaluación de la propuesta.

Al evaluar una propuesta regulatoria se debe tomar en consideración la coherencia con relación al sistema jurídico del que formará parte. Para ello es necesario que el regulador considere lo siguiente:

- Es necesario realizar un análisis legal respecto a la propuesta regulatoria, para evitar duplicidad en el inventario regulatorio, así como la sobrerregulación. Este análisis debe ser realizado por quien tenga un amplio conocimiento no solo de las normas, sino del marco legal en un concepto amplio para que pueda prever, en su caso, un potencial problema regulatorio.
- Es necesario considerar el principio de jerarquía normativa, a fin de evitar que la regulación propuesta genere controversias y corra el riesgo de no ser implementada o anulada. El análisis de legalidad no debe limitarse al marco jurídico de competencia de OSITRAN, sino que debe considerar el marco jurídico de la materia, en un sentido amplio, esto es, en un tema de regulación de uno de los sectores de transporte, por ejemplo, el ferroviario, lo que puede implicar considerar normativa que implique a otros ministerios o sectores, así como también otras materias que, aunque no estén relacionadas directamente con el sector, deban ser consideradas, como las materias de derechos humanos, transparencia, equidad de género, entre otras.

En el Recuadro 6 se incluye una serie de preguntas que pueden servir de guía para llevar a cabo el análisis de la legalidad como parte del AIR.

Recuadro 6. Guía para el análisis de la legalidad***Para el AIR Básico y el AIR Detallado***

- ¿Existe un fundamento jurídico que de origen a la propuesta? ¿Es general o específico?
- ¿El marco jurídico actual es insuficiente para atender la problemática?
- ¿La propuesta contraviene al marco regulatorio vigente?
- ¿Existen otros ordenamientos jurídicos que puedan atender total o parcialmente la problemática?
- ¿El responsable de la propuesta regulatoria tiene facultades expresas para emitirla o facultades expresas sobre la materia de la propuesta regulatoria?
- ¿Se prevé algún mecanismo para la solución de controversias en caso de que la propuesta normativa contravenga algún ordenamiento previamente establecido?
- ¿Existen otras autoridades que pudieran ser competentes para atender la problemática?
- ¿Las competencias del regulador son exclusivas o compartidas con otra instancia?
- ¿Existe alguna regulación similar?

Fuente: Elaboración propia

5. Elementos del AIR: evaluación de impactos

La metodología más utilizada en el AIR es el Análisis Costo-Beneficio (ACB). Esta metodología permite comparar cuantitativamente el impacto neto esperado de las distintas alternativas regulatorias y no regulatorias, a través de una cuantificación y monetización profunda de los costos y beneficios directos e indirectos de los impactos de las mismas. Sin embargo la complejidad del ACB puede variar, principalmente por dos razones: la magnitud de la regulación (o el problema de política) planteada y la disponibilidad de información. Cuando se trata de una regulación de bajo impacto o ante una escasez relevante de información no es necesario o posible cuantificar y/o monetizar los impactos. Ante un escenario así, el ejercicio deseable sería una identificación *conceptual* de los costos y beneficios para poder llevar a cabo un análisis de razonabilidad de la regulación.

En lo que sigue de la presente sección del manual se desarrolla una guía práctica para llevar a cabo un ACB que considere la cuantificación y monetización de los impactos, presentado en cuatro pasos:

- (i) Identificación de costos y beneficios de la regulación;
- (ii) Presentación de los impactos;
- (iii) Valoración de los impactos; y,
- (iv) Comparación de las alternativas regulatorias.

De manera posterior, se presentan de manera resumida dos metodologías alternativas de impacto de la regulación que suelen emplearse en el AIR: Análisis Costo-Efectividad (ACE) y Análisis de Decisión Multi-Criterio (ADMC). Finalmente se presenta una comparación entre las tres metodologías⁵.

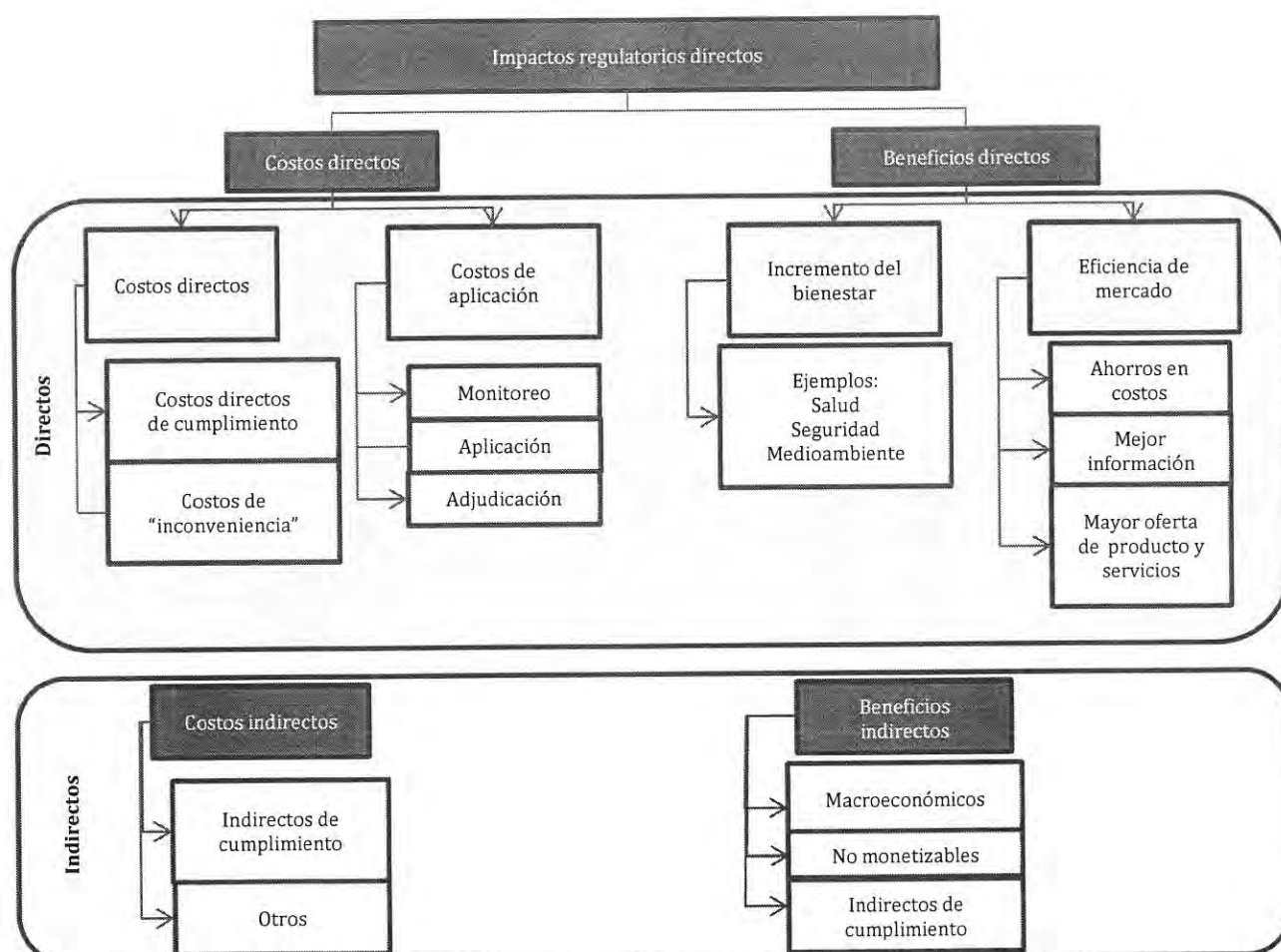
Identificación de costos y beneficios

Para realizar cualquier tipo de análisis costo-beneficio – ya sea cuantitativo o cualitativo – el primer paso debe ser la identificación exhaustiva de los costos y beneficios directos e indirectos de la regulación. Prácticamente cualquier actividad regulatoria implica un costo (y debería implicar un beneficio), para el Estado, las empresas o los ciudadanos (consumidores). Aunque sea de manera indirecta en prácticamente todos los casos los tres grupos mencionados son afectados. En la Figura 8 se identifican las principales categorías de costo derivado de la regulación, recopilados por el Centro Europeo de Estudios de Política

⁵ Estas y otras técnicas de evaluación de costos y beneficios se discuten a profundidad en COFEMER (2013a). Casos de estudio en el empleo de las técnicas se pueden encontrar en COFEMER (2013b)

Pública (CEPS). La explicación de estos es complementada por elementos del Modelo de Costeo Estándar (MCE) presentando en SCM Network (2004), cuya información se expone en el Recuadro 7.

Figura 8. Impactos de la regulación



Fuente: Elaboración propia en base a CEPS (2013)

Las categorías generales identificadas dentro del impacto de la regulación se dividen por costos y beneficios directos e indirectos. Por un lado los costos directos son fáciles de identificar y de monetizar ya que suelen ser los gastos que las empresas y/o ciudadanos realizan directamente para cumplir con la regulación, mientras que los costos indirectos son derivaciones de afectaciones causadas por la regulación, y aunque puedan ser más graves no son de observación directa. Por otro lado, los costos de aplicación son los que incurre el Estado para implementar y supervisar la regulación.

Los beneficios suelen implicar un reto mayor para medir. Los beneficios directos se categorizan en incremento en bienestar (que suele ser subjetivo y sus mediciones controversiales) y los de eficiencia de mercado, que también presentan un reto para cuantificar. Por último, los beneficios indirectos incluyen los macroeconómicos, los que no se pueden monetizar y los indirectos de cumplimiento.

Costos directos de la regulación

Costos directos de cumplimiento

Los costos directos de cumplimiento son el grupo de costos en el que incurren los usuarios de la regulación (empresas, ciudadanos) para lograr las obligaciones regulatorias. Estos pueden ir desde cobros financieros específicos hasta inversiones de largo plazo o reestructuras de la industria. Los costos pueden categorizarse en los siguientes cuatro rubros:

- **Cobros:** resultan de una transferencia de recursos financieros directamente de las empresas o consumidores al Estado para solventar obligaciones explícitamente marcadas en la regulación.

Ejemplos: impuestos, tasas de licencias o permisos. Las “retribuciones al Estado por concesiones de infraestructura de transporte de uso público” que derivan de la regulación correspondiente.

- **Costos de cumplimiento substanciales:** derivan de las obligaciones legales impuestas a empresas para operar, a través de reglamentos, normas y en general cualquier instrumento jurídico. Reflejan los recursos que deben destinar las empresas o ciudadanos para realizar sus actividades de conformidad con los requisitos.

Ejemplos: obtención de cédula profesional, costos de adecuaciones en las instalaciones de trabajo para cumplir con requerimientos de seguridad laboral, obligaciones establecidas a las entidades prestadoras en el Reglamento de Usuarios (como contar con un “servicio de energía para contenedores refrigerados”, pues para cumplir con esta norma las empresas tienen que invertir en materiales e infraestructuras adecuadas, lo que implica costos cumplimiento substanciales).

- **Cargas administrativas:** costos derivados de los requisitos reglamentarios para recopilar, mantener o brindar información sobre los diferentes aspectos del funcionamiento del negocio.

Ejemplos: elaboración de reportes de situación financiera de concesionarios, llenado de formatos de registro, verificación y entendimiento de requisitos para solicitar un permiso, elaboración de una oferta de licitación. Estos costos generalmente son calculados a través del Modelo de Costeo Estándar (MCE). (Ver Recuadro 7).

Al emitir un Reglamento de Contabilidad Regulatoria, las entidades prestadoras se encuentran afectadas por nuevas normas. La adaptación a estas nuevas normas puede tener varios costos como por un ejemplo el costo de contratar a un abogado o un asesor para que les ayude a cumplir con el nuevo reglamento.

- **Costos estructurales de largo plazo:** son los costos para la economía en general que resultan de un cambio fundamental en industrias o sectores completos derivado de la regulación, los cuáles son muy difíciles de medir por su naturaleza difusa y por los periodos largos de tiempo en los que suceden.

Ejemplos: cambios en el número de empresas y tamaño de la misma, derivado de una apertura comercial y la entrada de inversión extranjera en sectores previamente cerrados a la competencia externa.

Recuadro 7. Modelo de Costeo Estándar

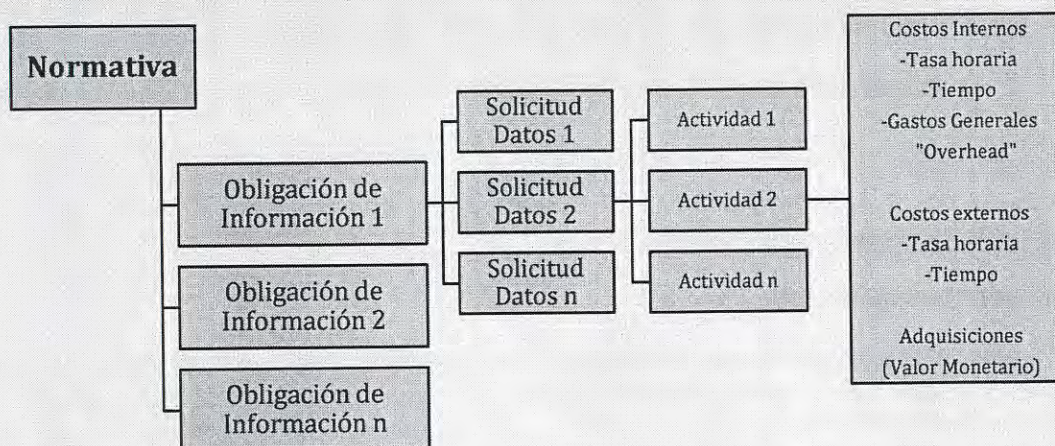
El Modelo de Costeo Estándar (MCE) es la metodología más utilizada para la medición de cargas administrativas. El MCE consiste en una medición de los costos asociados a las actividades que empresas y/o ciudadanos deben de realizar para cumplir con la normatividad, llamadas cargas administrativas. El MCE no se centra en los objetivos de la política de cada norma; la medición se centra en las actividades administrativas derivadas del cumplimiento de la norma.

El MCE parte de que para el cumplimiento de la normativa se tienen obligaciones de información (OI), es decir, los requerimientos de información derivados de la norma que tienen que ser suministrados por el regulado, a la autoridad regulatoria. Cada OI consta de una o más solicitudes de datos, las cuales son cada uno de los elementos de información que debe aportarse al cumplir una OI. A fin de aportar la información para cada solicitud de datos, deben de realizarse una serie de actividades administrativas específicas.

El MCE calcula los costos de realización de cada una de esas actividades, las cuales pueden realizarse de forma interna o subcontratarse. Asimismo, adquisiciones realizadas para completar una actividad específica deben de incluirse en el cálculo si fueron adquiridas únicamente para cumplir con el requisito normativo. Para cada actividad administrativa es necesario recopilar una serie de parámetros para definir el costo. Estos parámetros son: Tiempo, Precio y Cantidad (Población y Frecuencia). Combinando estos elementos, se obtiene la fórmula básica del MCE:

Costo por actividad administrativa (o por solicitud de datos) = Precio x Tiempo x Cantidad (Población x Frecuencia)

Figura 9. Estructura del Modelo de Costeo Estándar



El concepto fundamental del MCE es la empresa de eficiencia normal. Esto se refiere a aquellas empresas que resuelven las tareas administrativas de manera normal, es decir, no es la más eficiente ni la más ineficiente en resolver las tareas administrativas. Así, es posible identificar contextos generalizados que pueden derivar directo de la norma. Para poder determinar a la empresa de eficiencia normal se deben realizar una serie de entrevistas a empresas del grupo objetivo para cada una de las actividades administrativas. De esta forma se puede averiguar cuánto tiempo invierten las empresas en una actividad concreta asociada a una solicitud de datos.

Fuente: elaboración propia con información de International SCM Network to Reduce Administrative Burdens (2004), *International Standard Cost Model Manual*.

Costos de inconveniencia

Los costos por “molestia” o inconveniencia se derivan principalmente de las cargas administrativas, y debido a que son naturaleza subjetiva y que no es claro su origen específico, son difíciles de cuantificar o monetizar (CEPS 2013). Estos costos incluyen los costos de corrupción, los tiempos de espera distintos a los días que toman los trámite por reglamento (por ejemplo, filas de espera en dependencia), y las molestias por la percepción de una sobrecarga regulatoria. Estos elementos pueden utilizarse como proxy para medir las cargas administrativas; así lo hace el MCE. Sin embargo algunos países lo separan como un elemento adicional. Generalmente estos costos sirven como elemento para realizar un análisis cualitativo.

Costos de aplicación

Los costos de aplicación se refieren a los costos adicionales en los que tiene que incurrir el Estado para poder implementar de manera efectiva la regulación. Estos consisten en los siguientes rubros:

- **Costo de adaptación:** Los costos incurridos para actualizar los recursos humanos o materiales para implementar la regulación. (por ejemplo, capacitaciones al personal sobre nuevos lineamientos).
- **Costos de información:** Los costos que se generan en la producción de datos estadísticos para evaluar el cumplimiento de la regulación.
- **Costos de monitoreo:** El costo relacionado a los recursos humanos y materiales para supervisar el cumplimiento de la regulación. (por ejemplo, costos para crear una nueva cuadrilla de inspectores, incluyendo los vehículos necesarios, sueldos, etc.)
- **Costos de adjudicación:** Costos de utilizar el sistema legal para resolver controversias por la nueva regulación.

Costos indirectos de la regulación

Costos indirectos de cumplimiento

Los costos indirectos de cumplimiento surgen cuando los precios de los bienes y servicios se incrementan debido a que las empresas deben incurrir en mayores costos de desarrollo o de producción por los nuevos requerimientos que puede imponer una determinada regulación. Estos costos pueden tener efectos dominó sobre bienes relacionados.

Otros costos indirectos

Los costos categorizados como “otros” en la Figura 8 principalmente se refieren a los que se generan por cambios en el comportamiento de los individuos o de las empresas en el mercado, ya sea por afectaciones directas de las reglas de mercado o por cambios en los incentivos. Estos se dividen en las siguientes categorías:

- **Efectos sustitución:** La regulación generalmente puede cambiar los patrones de comportamiento de la gente, lo cual puede generar costos no intencionados. Por ejemplo a través

de incrementar los requerimientos de seguridad en el transporte aéreo pueden subir los precios, y cierto consumidores podrían optar por otros medios de transporte más riesgosos.

- **Afectaciones a la competencia:** La regulación puede afectar la competencia principalmente de tres maneras: reglas que dificultan la entrada al mercado de nuevos competidores, principalmente para las pequeñas empresas, reglas que desinhiben la competencia agresiva entre competidores, reglas que inducen a la colusión, por ejemplo a través de imponer cambios en precios.
- **Menor acceso al mercado:** Existe regulación que bloquea la posibilidad de empresas que buscan acceso al mercado. Un ejemplo es cuando se cuenta con un mal diseño en las licitaciones públicas donde una empresa tiende a acaparar el mercado.
- **Restricción a la inversión e innovación:** La regulación puede afectar los incentivos de invertir recursos en investigación y desarrollo. Un ejemplo es la falta de regulación asociada a la propiedad intelectual o patentes.
- **Incertidumbre:** Cuando la regulación no es suficientemente clara, se pueden generar incertidumbres en cuando al alcance del permiso para la actividad empresarial. Esto puede inhibir la inversión debido a la aversión al riesgo de los empresarios. Adicionalmente, se puede generar incertidumbre cuando la regulación sufre cambios constantes.

La Tabla 9 incluye una lista de los costos potenciales de la regulación, clasificadas por categoría, y con ejemplos relevantes.

Tabla 9. Costos de la regulación

Categoría	Explicación		Ejemplos
Costos directos de cumplimiento	Cobros	Transferencia de recursos financieros directamente de las empresas o consumidores al Estado para solventar obligaciones explícitamente marcadas en la regulación.	Impuestos, tasas de licencias o permisos, retribuciones al Estado por concesiones.
	Costos de cumplimiento substanciales	Obligaciones legales impuestas a empresas para operar, a través de reglamentos, normas y en general cualquier instrumento jurídico.	Obtención de cédula profesional, costos de adecuaciones en las instalaciones de trabajo para cumplir con requerimientos de seguridad laboral, etc.
	Cargas administrativas	Costos derivados de los requisitos reglamentarios para recopilar, mantener o brindar información sobre los diferentes aspectos del funcionamiento del negocio.	Elaboración de reportes de situación financiera, llenado de formatos de registro, requisitos para solicitar un permiso, elaboración de una oferta de licitación, etc.
	Costos estructurales de largo plazo	Costos que resultan de un cambio en industrias o sectores derivado de la regulación.	Cambios en el número y tamaño de empresas derivado de apertura comercial y la entrada de inversión extranjera.
Costos de inconveniencia		Costos derivados de las cargas administrativas	Costos de corrupción, tiempos de espera en la realización de trámites.
Costos de aplicación	Costo de adaptación	Costos incurridos para actualizar los recursos humanos o materiales para implementar la regulación.	Capacitaciones al personal sobre nuevos lineamientos.
	Costos de información	Costos que se generan en la producción de datos estadísticos para evaluar el cumplimiento de la regulación.	Obtención y sistematización de datos.
	Costos de monitoreo	Costo relacionado a los recursos humanos y materiales para supervisar el cumplimiento de la regulación.	Costos para crear una nueva cuadrilla de inspectores, incluyendo los vehículos necesarios, sueldos.
	Costos de adjudicación	Costos de utilizar el sistema legal para resolver controversias por la nueva regulación.	Costo de contratación de servicios legales.
Costos indirectos de cumplimiento		Surgen cuando los precios de los bienes y servicios se incrementan debido a que las empresas deben incurrir en mayores costos de desarrollo o de producción por los nuevos requerimientos de una regulación.	Costo que se traslada a los bienes por un nuevo requisito de etiquetado.
Otros costos indirectos	Efectos sustitución	Cuando la regulación cambia los patrones de comportamiento de la gente.	Incremento de los precios de los pasajes aéreos por mayores regulaciones, reduce la demanda de estos servicios.
	Afectaciones a la competencia	Cuando las regulaciones dificultan la entrada al mercado de nuevos competidores, desinhiben la competencia agresiva entre competidores o inducen a la colusión.	Derechos exclusivos, flujo territorial, restricciones a la entrada, normas técnicas, etc.
	Menor acceso al mercado	Regulación que bloquean la posibilidad de empresas que buscan acceso al mercado.	Mal diseño en las licitaciones públicas donde una empresa tiende a acaparar el mercado.
	Restricción a la inversión e innovación	Cuando la regulación afecta los incentivos de invertir recursos en investigación y desarrollo	Regulación asociada a la propiedad intelectual o patentes.
	Incertidumbre	Cuando la regulación no es suficientemente clara.	Se pueden generar incertidumbres en cuando al alcance del permiso para la actividad empresarial.

Fuente: Elaboración propia

Beneficios de la regulación

Como se mencionó anteriormente, los beneficios son más difíciles de categorizar debido a que generalmente son presentados de manera distinta en cada caso dependiendo de lo que buscan los objetivos de la regulación (CEPS 2013). Sin embargo es importante poder identificar tanto los beneficios directos como indirectos para poder justificar la regulación. Esto es relevante en dos sentidos: para asegurar que se toma la mejor alternativa y para defender las propuestas regulatorias ante las consultas públicas.

La Tabla 10 incluye una lista de beneficios potenciales de la regulación, clasificadas por categoría, y con ejemplos relevantes.

Tabla 10. Beneficios de la regulación

Categoría	Explicación	Ejemplos
Incremento en el bienestar	Esta categoría engloba todas las mejoras que implica la regulación en la vida humana. Las categorías van desde salud, educación, medio ambiente, movilidad, etc.	• Menor contaminación urbana • Menos tráfico en la ciudad • Mayor acceso a hospitales en zonas rurales
Mejoras en la eficiencia de mercado	Impactos positivos de la regulación en el funcionamiento de mercado, principalmente en mejorar la competencia, la información disponible, las externalidades y las prácticas desleales.	• Mejor información sobre las condiciones y alternativas de transporte mejoraran la toma de decisión del usuario.
Efectos colaterales	Al aplicar regulaciones que mejoran las prácticas en ciertos sectores, otros sectores relacionados pueden resultar beneficiados.	• Al mejorar las condiciones de transporte urbano, se reduce y facilita el trabajo de los primeros auxilios o bomberos.
Efectos macroeconómicos	Los efectos macroeconómicos son los efectos generales derivados del incremento en el bienestar. Estos efectos son difíciles de medir ya que se tienen que lograr aislar los impactos particulares de la regulación.	• Un sistema de transporte fluido y eficiente reduce los cargos de las empresas y aumenta la productividad global
Objetivos sociales	Cierta regulación busca asegurar derechos humanos que no han sido alcanzados en la sociedad.	• Contar con mayor movilidad urbana facilita la cohesión social

Fuente: elaboración propia en base a (CEPS 2013), la categoría de “objetivos sociales” es una interpretación del *Better Regulation Toolbox* de la Comisión Europea, de la categoría: *Efectos que no se pueden monetizar de (CEPS 2013)*

Análisis costo-beneficio⁶

El ACB es una de las principales herramientas utilizadas para analizar el impacto de la regulación. El ACB es una herramienta de análisis económico que requiere que los efectos positivos (beneficios) y negativos (costos) que generan las políticas públicas sean previamente cuantificados de manera

⁶ Esta sección recoge elementos de la sección “Análisis costo Beneficio” de COFEMER (2013a).

monetaria, para así poderlos comparar, principalmente, mediante dos criterios: la razón costo-beneficio (RCB) y los beneficios netos. La RCB se define como:

$$RCB = \frac{\text{Valor presente de los beneficios}}{\text{Valos presente de los costos}}$$

Si la RCB es mayor a uno implica que el proyecto debe de llevarse a cabo ya que el valor presente de los beneficios es mayor al valor presente de los costos. De haber varias alternativas con la RCB mayor a uno, se deberá de elegir aquella con la RCB mayor.

Por otro lado, los beneficios netos son la diferencia entre los beneficios y costos traídos a valor presente. Todo proyecto que genere beneficios netos positivos deberá ser aceptado; y cuando se consideren varias alternativas de política pública y sólo se pueda implementar una, el criterio de decisión será uno de los principales criterios para elegir aquel proyecto que genere los mayores beneficios netos. Por lo general, el criterio de beneficios netos es más utilizado que la RCB, la cual es usada más frecuentemente en el análisis costo-efectividad. Los pasos siguientes describen, a grandes rasgos, la aplicación del ACB:

1. Identificar los impactos directos e indirectos de las alternativas regulatorias

El primer paso del ACB es identificar los costos y beneficios que origine la regulación. Es importante considerar todos los impactos, tanto positivos como negativos, de la política. Una incorrecta identificación de costos y beneficios podría llevar a la toma de decisiones erróneas, ya que los impactos de alguna alternativa regulatoria podrían ser sub o sobreestimados, provocando que la comparación entre opciones de regulación no sea válida. Véase sección anterior que incluye las categorías de costos y beneficios.

2. Cuantificación y monetización de los costos y beneficios

El ACB implica que todos los impactos de la regulación deben de ser cuantificados en términos monetarios. En algunos casos, principalmente relacionados con los costos de la regulación, la monetización es relativamente sencilla ya que la existencia de un mercado permite la utilización de precios de mercado en este paso. Sin embargo, puede ser difícil identificar un mercado para los beneficios, por lo que necesario recurrir a otros métodos de cuantificación. Entre los principales métodos para asignarle un valor monetario a impactos que no cuentan con un mercado específico se encuentran los precios hedónicos y valoración contingente, sin embargo no son las únicas opciones disponibles⁷.

Para tener una comparación objetiva de la cuantificación de los costos y beneficios se deben tomar en cuenta las siguientes consideraciones:

- **Tipo de cambio:** En algunas ocasiones los insumos para que las empresas cumplan con la regulación o para que los gobiernos puedan aplicarla se encuentran en países extranjeros con distintas monedas. En estas situaciones se deben expresar los costos en una sola moneda para lograr la comparabilidad, preferentemente en dólares americanos debido a su facilidad de

⁷ Véase capítulos IV y V de COFEMER (2013a) para metodologías para cuantificar costos y beneficios en regulación social y en regulación económica.

obtención y su liquidez. En estos casos se debe especificar claramente cuál es el tipo de cambio expresado para cada moneda y cuál es la fuente de los datos.

- **Precios promedio de mercado:** Cuando se busquen precios para los productos que sirvan como insumos del cumplimiento de la regulación se debe lograr acercarse a un precio promedio de mercado. A través de obtener cotizaciones del bien material o del servicio se debe presentar de manera final el precio promedio; sin embargo se debe tener una total transparencia al realizarlo, de ser posible en un anexo metodológico del AIR. Se debe evitar a toda costa publicar el precio de una sola marca para evitar prácticas desleales hacia el mercado.
- **Estandarizaciones:** Se debe asegurar la utilización correcta de método para estandarizar las variables. En particular esto es relevante para las estandarizaciones de la temporalidad de las variables; convertir valores trimestrales en anuales por ejemplo. Un ejemplo común es el cálculo de anualidades financieras, como el valor de un crédito. En este caso puede ser confuso el manejo de interés compuestos vs simples. Estas conversiones generalmente pueden realizarse a través de calculadoras programas en sitios de internet especializados.

3. Determinar los flujos de efectivo

Una vez cuantificado los beneficios y los costos se deben presentar de forma entendible para el público y para el posterior análisis comparativo. Para lograr comparabilidad entre alternativas se deben establecer en las mismas unidades de medición y de tiempo. Esto se debe cuidar, ya que sería imposible comparar costos trimestrales vs costos anuales de un costo de cumplimiento. Para contar con una presentación eficaz de los datos se puede seguir el ejemplo de la Tabla 11 en donde se desglosan los costos y beneficios por año. El siguiente paso es definir el horizonte de tiempo en el cual se va a evaluar la regulación.

Tabla 11. Presentación de costos y beneficios

Alternativa 1	Año 1	Año 2	Año 3	Año "N"
Costo 1				
Costo 2				
Costo "N"				
Beneficio 1				
Beneficio 2				
Beneficio "N"				

Fuente: elaboración propia en base a *Impact Assessment Calculator* del Reino Unido

4. Definir el horizonte de evaluación

La definición del horizonte a considerar para la determinación de los flujos de efectivo puede llevarse a cabo de diferentes maneras. El Recuadro 8 incluye algunas de las metodologías empleadas según las características de cada proyecto. Es importante recalcar que la elección del horizonte de evaluación impactará los efectos que se deben de considerar en evaluación, así como la preferencia de una alternativa regulatoria sobre otra.

Recuadro 8. Determinación del horizonte de evaluación

El horizonte debe alcanzar el punto en que la aportación de los beneficios netos descontados comienza a ser ínfima. Es decir, cuando los beneficios y costos, traídos a valor presente, aporten cantidades mínimas al total de los beneficios netos. Cuando no exista suficiente información para identificar los periodos en que se producirán los beneficios y costos, se recomienda utilizar un período largo como horizonte de y valerse de una perpetuidad para descontar los flujos.

Tiempo de vigencia de la medida regulatoria. Este punto es particularmente relevante para regulaciones que cuentan con un período de caducidad establecido.

Período en el que los beneficios y los costos estén separados por barreras generacionales. En el caso que los costos van a ser asumidos por la presente generación, entonces sólo deben ser cuantificados los beneficios de la política que ellos van a disfrutar.

La vida esperada de las inversiones de capital requeridas por la política regulatoria o los efectos físicos que ocasionan los beneficios.

Fuente: COFEMER (2013a) Guía para evaluar el impacto de la regulación, Vol. II Métodos y Metodologías, Comisión Federal de Mejora Regulatoria, México, disponible en http://www.cofemer.gob.mx/presentaciones/Espa%F1ol_Vol%20I.%20Metodos%20y%20Metodologias_FINAL.pdf, último acceso 21 de Septiembre de 2017

5. Descontar los flujos de efectivo

Por lo general las alternativas de regulación generan diferentes flujos de efectivo en distintos períodos los cuales deben de ser comparados al momento de seleccionar la mejor intervención. Con el fin de realizar una elección adecuada, es necesario traer todos los flujos de efectivo al presente, es decir, se deben de descontar los ingresos y gastos futuros para saber cuál sería su valor en la actualidad. Los flujos se descuentan utilizando la siguiente fórmula:

$$V_0 = \frac{V_t}{(1 + r)^t}$$

Donde:

V_0 : Valor presente del flujo de efectivo descontado

r : Tasa de descuento

V_t : Flujo de efectivo que se espera recibir (o erogar) en el período t

t : Número de períodos

Dado que todos los flujos, ya sean costos o beneficios, deben de descontarse con el fin de que sean comparables, es necesario utilizar el valor presente neto (VPN). El VPN permite comparar proyectos con diferentes duraciones y diferentes flujos de efectivo y está dado por la siguiente fórmula:

$$VPN = \sum_{t=0}^T \frac{Beneficios_t}{(1+r)^t} - \sum_{t=0}^T \frac{Costos_t}{(1+r)^t}$$

Existen diversos métodos para calcular la tasa de descuento (r), entre los que destacan: la tasa social de preferencial temporal, la tasa de descuento del costo de oportunidad social del capital (WACC), la tasa de descuento híbrida y el precio sombra del capital. La selección de algún método de estimación queda a criterio del regulador y de expertos. Algunos países o jurisdicciones cuentan con tasas de descuento definidas que utilizan en la mayoría de las evaluaciones. Europa utiliza por lo general 4%, Australia 7% y Estados Unidos hace un análisis de sensibilidad utilizando valores entre el 3% y el 10%. Independientemente del valor que se seleccione para la tasa de descuento, se recomienda realizar un análisis de sensibilidad con el fin de obtener resultados más robustos.

6. Valoración de los impactos

En la mayoría de las ocasiones la anticipación de ciertos efectos tanto en costos como en beneficios es especulativa. Esto no solo afectaría a la categoría misma sino a otros impactos relacionados. En estos casos se debe realizar un análisis de sensibilidad basado en escenarios para poder prever distintas situaciones. El Reino Unido utiliza este método en su calculadora para poder hacer comparativas de distintos escenarios, se puede observar una reproducción de su presentación en la Tabla 12. Ahí se observan dos escenarios para cada tipo de impacto, los costos optimistas (costos bajos) y los pesimistas (costos altos), así como los beneficios altos y bajos. En este caso también se debe tener una práctica de total transparencia en el cálculo de los escenarios.

En la misma Tabla 12 se observa la distinción entre promedio anual y el costo total de la regulación. Este elemento comparativo es relevante en los casos en los que las alternativas regulatorias bajo análisis cuentan con vigencias significativamente distintas causando que la comparación entre el Costo Total se vuelva sesgada.

Tabla 12. Presentación de costos y beneficios con análisis de sensibilidad

Alternativa 1	Promedio Anual	Costo Total
Costo (optimista)		
Costo (pesimista)		
Beneficios (optimista)		
Beneficios (pesimista)		

Fuente: elaboración propia en base a *Impact Assessment Calculator* del Reino Unido

A manera de resumen y para valorar los impactos entre las alternativas, los impactos se pueden presentar como sugiere la Tabla 13.

Tabla 13. Presentación de resultados

	Escenario Pesimista	Escenario Optimista
Alternativa 1	VPN	VPN
Alternativa 2	VPN	VPN
Alternativa "N"	VPN	VPN

Fuente: elaboración propia en base a *Impact Assessment Calculator* del Reino Unido

Por último, se deben considerar los impactos diferenciados para grupos identificados. Esto puede incluir pequeñas y medianas empresas, adultos mayores, zonas geográficas etc. Esto es relevante como criterio de decisión, sobre todo cuando la alternativa con el mejor resultado en el análisis costo-beneficio implica un alto costo para un grupo vulnerable.

En el reporte COFEMER (2013) Guía para evaluar el impacto de la regulación, Vol. II Casos de Estudio se pueden encontrar ejemplos reales de AIR empleando el ACB.

Metodologías alternas para estimar impacto

Análisis Costo-Efectividad

Este tipo de análisis se emplea cuando los costos de las alternativas pueden cuantificar y expresarse en términos monetarios; mientras que los beneficios si bien pueden ser cuantificados, no pueden expresarse en términos monetarios. Así, el ACE calcula la rentabilidad de las diferentes opciones de política pública y luego compara los resultados para elegir la opción más eficiente. Es comúnmente utilizado en regulaciones de tipo social, en específico aquellas que regulan temas de seguridad y salud pública, en las que se pueden desarrollar medidas válidas de efectividad.

Este método suele utilizarse para comparar un conjunto de opciones regulatorias con objetivos similares. Por lo tanto, mientras que el ACB puede resultar en el rechazo de las alternativas en caso de que los costos superen los beneficios, esta herramienta se centra en elegir la mejor alternativa. Así, el ACE implica un análisis más limitado que el ACB y es menos demandante en recursos y especialización, por lo que puede resultar de más fácil aplicación en un contexto de capacidades institucionales limitadas. A continuación se detallan los pasos que deben seguirse para la aplicación del análisis costo – efectividad:

1. **Cuantificar los costos:** Para cuantificar los costos de cada alternativa regulatoria se pueden utilizar las categorías y estrategias presentadas anteriormente. Los costos tienen que estar en valor presente neto y se debe especificar hasta qué punto se hizo el análisis (directos, indirectos, etc.) y que categorías se tomaron en cuenta.
2. **Identificar los beneficios:** al no poder monetizar los beneficios de la regulación, se hace una aproximación para cuantificarlos. Sin embargo, es estrictamente necesario que los beneficios de las diferentes alternativas regulatorias cuenten con la misma medida de unidad, para poder hacer comparaciones.
3. **Valorar alternativas:** una vez obtenidos los costos directos y los beneficios de las alternativas regulatorias se aplica la fórmula del análisis de costo beneficio. De manera específica, se obtiene

la Razón Costo-Efectividad (RCE), dividiendo el valor presente de los costos del proyecto regulatorio entre la medida cuantitativa de los beneficios:

$$RCE = \frac{(\text{Valor presente de los costos})}{\text{medidas no monetarias de los beneficios}}$$

El regulador deberá elegir la alternativa con la RCE más baja.

En la Tabla 14 se presenta un ejemplo para ilustrar el funcionamiento del ACE. En este caso los costos están expresados en términos monetarios, pero los beneficios en unidades. En este caso un escenario puede ser número de muertes por accidentes viales evitados gracias a un nuevo programa regulatorio, tal como limitar los horarios de los choferes en la carreteras. De esta manera, en la Tabla 14, se presenta el costo total del programa regulatorio, el beneficio en número de muertes evitadas y el RCE que representa cuánto cuesta el número de muertes evitadas de acuerdo a cada programa regulatorio. En este caso la más efectiva es la Alternativa 2, ya que cuesta \$407 evitar cada muerte.

Tabla 14. Análisis Costo-Efectividad

Alternativa	Costo	Beneficio	RCE
Alternativa 1	\$ 1,050,000	2,000	525
Alternativa 2	\$ 1,323,000	3,250	407
Alternativa 3	\$ 1,984,500	4,500	441
Alternativa 4	\$ 2,282,175	5,000	456

Fuente: elaboración propia

La RCE es un estimado del costo expresado en valores monetarios incurrido por unidad de beneficio alcanzado por la implementación de la alternativa regulatoria. El análisis no evalúa los beneficios en términos monetarios, sino que es un intento de encontrar la opción de menor costo para lograr un resultado cuantitativo deseado.

Después de aplicar la fórmula del RCE, el regulador debe clasificar las alternativas considerando su efectividad. Así, el criterio que se utilizará será elegir siempre la RCE más baja, es decir, la que refleja la opción de menor costo entre las alternativas propuestas.

En el reporte COFEMER (2013) Guía para evaluar el impacto de la regulación, Vol. II Casos de Estudio se pueden encontrar ejemplos reales de AIR empleando el ACE.

Análisis de Decisión Multi-criterio

A diferencia de los casos anteriores, no todos los costos y beneficios que se derivan de diferentes opciones se pueden cuantificar y/o monetizar. En estas circunstancias, el Análisis de Decisión Multi-Criterio (ADMC) es la herramienta analítica apropiada toda vez que es una técnica para tomar decisiones considerando simultáneamente diferentes criterios.

El ADMC supone identificar los objetivos de la intervención y determinar todos los factores (criterios) que indicarían que dichos objetivos se han cumplido. No hay una regla sobre el número de

criterios a ser seleccionados, todo dependerá del problema al que se oriente la regulación, así como los elementos que permitan entender cómo operarían las diferentes opciones frente a la problemática. Este análisis puede combinar elementos cuantitativos y cualitativos para ponderar los criterios, restando subjetividad al análisis.

Como primer paso, deben enumerarse los objetivos de la regulación, los cuales se utilizan para crear un conjunto de criterios ponderados. Los criterios deben ser ordenados de acuerdo a su importancia. Esto crea un contexto para determinar las preferencias entre las opciones alternativas. El desempeño de cada alternativa se identifica y luego se evalúa en función de los criterios enumerados. La contribución a los criterios se evalúa normalmente mediante el uso de un factor de puntuación. Los pesos y puntajes combinados para cada una de las alternativas se agregan para obtener un valor global, proporcionando una clasificación de diferentes opciones.

De este modo, para llevar a cabo el ADMC, deben seguirse los siguientes pasos:

1. **Identificar los objetivos: el propósito de un ADMC:** encontrar la opción que mejor cumpla con los objetivos planteados.
2. **Establecer los criterios de evaluación:** los criterios sirven para ponderar el cumplimiento de los objetivos secundarios. Por ejemplo, si el objetivo es disminuir el incremento de la temperatura anual, un criterio adecuado es valorar las alternativas de acuerdo con su efectividad de reducir la temperatura anual.
3. **Identificar las opciones que serán evaluadas.**
4. **Calificar y evaluar el desempeño esperado de cada opción de acuerdo con el criterio de evaluación:** la evaluación del desempeño puede resumirse mediante una matriz, en la cual se expone la evaluación de cada opción de acuerdo con los criterios definidos (que pueden ser cuantitativos y/o cualitativos, véase Tabla 15)

Tabla 15. Matriz para la calificación de criterios de evaluación

	Criterio de evaluación 1	Criterio de evaluación 2	Criterio de evaluación 3
Alternativa 1			
Alternativa 2			
...			
Alternativa n			

Fuente: Elaboración propia

5. **Ponderación de criterios:** se asignan pesos a cada criterio con el objetivo de reflejar su importancia relativa en la decisión final.
6. **Usar un mecanismo de decisión para identificar la mejor opción** (normalmente, aquella que tenga la mayor puntuación).

Para ser eficaz, el ADMC debe cumplir con las siguientes normas:

- Asignar ponderación apropiada a los criterios: Las ponderaciones asignadas pueden tener un efecto significativo en los resultados (por ejemplo, una ponderación alta de los criterios relacionados con los beneficios en relación con los criterios relacionados a los costos sesga los resultados en contra de opciones con costos relativamente bajos. En vista de ello, deben aplicarse pesos neutros del 50% para los criterios relacionados con los costos y del 50% para los criterios relacionados con los beneficios, a menos que se puedan justificar pesos alternativos apropiados.
- Escala de puntuación a utilizar: Una escala simétrica que varía de -10 a +10 es fácil de aplicar y comprender, así como permitir un margen suficiente para diferenciar las diferentes opciones. Se recomienda emplear este rango en la evaluación de impacto.
- Indicaciones sobre criterios apropiados / inapropiados: Los criterios para el ADMC deben vincularse estrechamente con los problemas y objetivos identificados. Los criterios de costo deben definirse como "costo" y no como "minimización de costos". Esta especificación permite que los costos sean evaluados apropiadamente con relación a la línea base (una opción más costosa que el estatus quo recibirá una puntuación negativa).

Como parte del ADMC los siguientes elementos deben ser abordados:

- Explicar claramente la justificación de las ponderaciones asignadas a cada criterio.
- Las puntuaciones relativas asignadas a los criterios de cada opción deben ser consistentes con los efectos relativos (por ejemplo, si una opción representa costos 10 millones más altos que la línea base, mientras que otra representa 1 millón más, sería apropiado asignar puntuaciones de -10 a la primera y -1 a la segunda).
- Tener en cuenta si las puntuaciones totales ponderadas de algunas opciones son cercanas, pues en esos casos los resultados del ADMC son muy sensibles a las ponderaciones elegidas.
- Cuando una opción impone un costo de cumplimiento (es decir, se le asigna una puntuación ponderada negativa), el análisis de impacto debe estimar al menos la magnitud de dichos costos.

En el reporte COFEMER (2013) *Guía para evaluar el impacto de la regulación, Vol. II Casos de Estudio*, se pueden encontrar ejemplos reales de AIR empleando el ADMC.

Resumen de metodologías

La Tabla 16 incluye un resumen de las metodologías incluidas en el presente capítulo y el Recuadro 9 incluye una guía sobre la profundidad del análisis dependiendo del tipo de AIR.

Tabla 16. Comparativo tipos de metodologías de impacto

Herramienta	Ventajas	Desventajas	¿Cuándo se debe usar?
Análisis costo – beneficio (ACB)	Herramienta integral: compara todos los costes y beneficios de la regulación. Toma en cuenta todos los impactos positivos y negativos. Responde si seguir adelante con la regulación o no.	No toma en consideración factores que no pueden cuantificarse. Los datos deben estar en las mismas unidades para la comparación. Puede representar una carga importante en términos de tiempo y costos para la institución.	Beneficios: Cuando se tiene información y datos para cuantificar los beneficios en términos monetarios Costos: Cuando se tiene información y datos para cuantificar los costos en términos monetarios
Análisis costo – efectividad (ACE)	Relativamente más fácil de llevar a cabo en comparación con ACB. Puede utilizarse para comparar alternativas que tengan resultados similares.	No puede responder con precisión si la regulación debe ser realizada o no. Se centra en gran medida en un solo beneficio, pudiendo omitir posibles efectos secundarios.	Beneficios: Cuando se tiene información cualitativa de los beneficios, pero no es posible cuantificarlos Costos: Cuando se tiene información y datos para cuantificar los costos en términos monetarios
Análisis de decisión multi –criterio (ADMC)	Se puede utilizar para datos cualitativos Permite comparar diferentes tipos de datos	Es un análisis con un componente de subjetividad, por lo que los resultados pueden variar de lector a lector. No permite concluir con certeza si los beneficios superan los costos. Las preferencias de tiempo pueden no reflejarse	Beneficios: Cuando se tiene información cualitativa de los beneficios, pero no es posible cuantificarlos Costos: Cuando se tiene información cualitativa de los costos, pero no es posible cuantificarlos

Fuente: elaboración propia

Recuadro 9. Guía para evaluar el impacto

Para el AIR Básico

- Elaborar el ACB si se cuenta con información suficiente
- De lo contrario elaborar el ACE o el ADCM, dependiendo de la disponibilidad de datos
- Cómo mínimo, elaborar un análisis conceptual de los costos y beneficios

Para el AIR Detallado

- Elaborar el ACB

Fuente: Elaboración propia

6. Elementos del AIR: insumos para la implementación

En este capítulo se abordarán los elementos que se deben considerar para garantizar una implementación exitosa de la regulación. Estos elementos atienden a tres cuestionamientos que se deben plantear desde el inicio en el que se está diseñando nuestra regulación: ¿Qué grado de cumplimiento se espera tener de la regulación?, ¿Cómo se van a medir los avances en el logro de los objetivos planteados?, y, por último, ¿Cómo se evaluará la regulación para determinar si atendió eficaz y eficientemente el problema? Debemos atender estos cuestionamientos, inclusive, en el análisis que se haga de cada una de las alternativas que consideremos para resolver una situación donde se requiera la intervención del regulador.

Cumplimiento de la regulación

El impacto de una regulación está directamente relacionado con el cumplimiento por los sujetos regulados. Una regulación que no se cumple no está atendiendo el problema que le dio origen y, en consecuencia, no se están alcanzados los objetivos planteados. Ante este necesario, es necesario replantear el diseño de la normativa.

El establecimiento de una correcta y bien formulada estrategia de cumplimiento de la regulación tiene los siguientes beneficios:

- Minimiza los costos y esfuerzos para los sujetos regulados y el gobierno
- Genera incentivos para que los sujetos regulados cumplan con la regulación
- Establece directrices adecuadas para quienes supervisan la regulación.

Para determinar el cumplimiento de una regulación se debe considerar lo siguiente:

- El grado de cumplimiento voluntario u obligatorio que tendrá la regulación, es decir, que tan fácil o difícil será cumplir con la regulación
 - Cumplimiento voluntario: promueve que los sujetos obligados modifiquen su conducta y cumplan con las obligaciones impuestas. Este cumplimiento está relacionado con el costo que les genera a los sujetos obligados el cumplimiento de la regulación, pues se presupone mínimo y, por lo tanto, motiva a su cumplimiento sin necesidad de implementar medidas adicionales. Se presupone que tanto el riesgo como los costos de cumplimiento son bajos, lo que incentiva a cumplir con las obligaciones impuestas por la autoridad.

- Cumplimiento obligatorio: impondrá mayor trabajo de vigilancia y control por parte de la autoridad. Se presupone que tanto los costos como las cargas administrativas impuestas por la regulación para los sujetos obligados son altos, lo que promueve evitar su cumplimiento.
- Las acciones de inspección y fiscalización para incrementar el cumplimiento, las cuales deberán observar los siguientes principios:
 - **Aplicación basada en evidencia:** la asignación de presupuesto para las inspecciones debe ser realizado utilizando un análisis costo-beneficio y dependiendo del nivel de riesgo de la materia. Los órganos reguladores deben considerar la evidencia con la que cuentan para asignar los recursos de una manera eficiente.
 - **Selectividad:** Seleccionar los sujetos a los que se inspeccionará, pues no se cuenta con los recursos suficientes para inspeccionarlos a todos.
 - **Enfoque en riesgos y proporcionalidad:** Supervisar con mayor periodicidad y/o rigidez a las instancias que impliquen mayor riesgo. Por el contrario, supervisar con menor frecuencia y requisitos a quienes impliquen un riesgo menor.
 - **Regulación responsiva:** determinar el nivel de supervisión considerando el perfil y el comportamiento específico del sujeto regulado.
 - **Visión de largo plazo:** La política de cumplimiento regulatorio debe estar basada en cumplir metas generales y específicas
 - **Coordinación y consolidación:** Las funciones de inspección deben ser coordinadas y consolidadas, evitando duplicidades y desperdicio de recursos públicos. Es necesaria la coordinación entre instancias de gobierno para evitar duplicidades.
 - **Gobernanza transparente:** asegurar la estabilidad con carreras profesionales, así como la interferencia de ciclos políticos.
 - **Integración de información:** hacer uso de las tecnologías de información para compartir información, maximizar el enfoque de riesgo y la coordinación.
 - **Proceso claro y justo:** se deben establecer parámetros para establecer un proceso justo, así como publicar los requisitos de cada proceso de inspección.
 - **Fomento al cumplimiento:** el gobierno debe implementar los mecanismos necesarios para lograr el cumplimiento activo de la regulación.
 - **Profesionalismo:** asegurar el profesionalismo de los inspectores es fundamental para llevar a cabo inspecciones efectivas y transparentes que generen confianza.

Para una mayor profundidad en la discusión de los elementos anteriores, se debe revisar el reporte OCDE (2014) *Regulatory Enforcement and Inspections*, OCDE Best Practice Principles for Regulatory Policy.

Recuadro 10. Guía para la definición de las estrategias de cumplimiento***Para el AIR Básico y el AIR Detallado***

- ¿Qué acciones tienen que tomar los sujetos para cumplir con las obligaciones establecidas por la propuesta? ¿qué tan fácil o difícil es llevarlas a cabo?
- ¿Cuáles y cuántos son los recursos necesarios para vigilar el cumplimiento de la regulación? ¿Son suficientes?
- ¿Se pretende realizar inspecciones en todos los sujetos obligados? ¿se tienen los recursos necesarios? ¿si no, que estrategias alternas se contemplan?
- ¿Cuál es el esquema de inspección que se pretende establecer?
- ¿Cuál es la periodicidad con la que se pretende realizar las inspecciones?
- ¿Se cuentan con lineamientos para la realización de las inspecciones?
- En caso de incumplimiento, ¿cuál es el esquema de sanciones que se impondrán?
- ¿El costo de las sanciones es más alto que el costo de las obligaciones? ¿Sería más fácil para el obligado cumplir con las sanciones que con las obligaciones?

Para el AIR Detallado

- ¿Cuáles son los costos con los que tienen que cumplir los obligados para cumplir con la propuesta? ¿Son altos o son moderados?
- ¿Es viable establecer un esquema de inspección basada en riesgo?
- ¿las sanciones que se impondrán son sanciones de impacto?

Fuente: Elaboración propia

- Sanciones a aplicar en caso de incumplimiento y la viabilidad de su imposición. Para esto, debe considerarse dentro del marco regulatorio aplicable las facultades y competencias para hacerlo, así como la existencia de sanciones que ya estén previstas en otros ordenamientos normativos y que sean aplicables o, en su caso, que no se contrapongan con nuestra propuesta regulatoria.

En el Recuadro 10 se incluye una serie de preguntas que pueden servir de guía para llevar a cabo la definición de las estrategias de cumplimiento

Monitoreo y evaluación

El monitoreo y evaluación de la propuesta regulatoria permitirán identificar claramente si los objetivos de política pública se están alcanzando, así como también permiten determinar si la regulación

propuesta es necesaria o de qué manera puede ser más efectiva y eficiente para alcanzar los objetivos propuestos.

Monitoreo

El monitoreo es un proceso sistemático para la recolección, análisis y utilización de información para medir el progreso de la consecución de los objetivos de política pública establecidos por la propuesta regulatoria. El monitoreo de una propuesta regulatoria permite identificar si la regulación se está aplicando como se esperaba o, en su caso, si hay necesidad de implementar otras medidas. Para llevar a cabo un adecuado monitoreo de nuestra propuesta regulatoria necesitamos identificar:

- ¿Qué evidencia necesitamos?
- ¿Cuándo y cómo la debemos recolectar?
- ¿Quién deberá recolectarla y de quién se obtendrá?

Para ello debemos establecer indicadores que nos permitan medir el desempeño de la propuesta regulatoria. Estos indicadores deben estar definidos, deben ser medibles y deben medirse en un tiempo determinado. Para la obtención de la información debemos considerar las siguientes características:

- La búsqueda de información debe ser exhaustiva, es decir, debemos considerar información cualitativa y cuantitativa.
- Debe ser proporcional el costo por la recolección de datos, que el beneficio esperado por la obtención de esa información.
- Evitar solicitar información duplicada, en particular información que haya sido solicitada previamente.
- La recolección y el uso de la información que se recabe deben ser oportunos, de otra manera se corre el riesgo de que la información no sea útil y se haya generado un costo excesivo.
- Por último, durante este proceso, se debe garantizar la transparencia y la utilidad de la información.

Evaluación

La evaluación es definida como un juicio basado en la evidencia sobre la medida en la que una propuesta regulatoria ha sido efectiva y eficiente, relevante y coherente. Es necesario establecer los mecanismos para la evaluación de la regulación desde el inicio en el que se está diseñando la misma.

La evaluación de la propuesta regulatoria permite identificar si la decisión fue la adecuada para la atención del problema público inicial, si la intervención del regulador fue suficiente y si hay otras formas de llegar al mismo resultado de una manera eficiente. Con la evaluación se cierra el ciclo regulatorio, y es

lo que se conoce como evaluación ex-post. La evaluación ex -post debe realizarse después de un tiempo de haberse implementado la propuesta regulatoria⁸.

Para llevar a cabo una evaluación ex post se requiere, en primer lugar, identificar y recopilar información sobre indicadores que permitan medir en qué medida se ha alcanzado los objetivos, así como el nivel de cumplimiento y los efectos de la regulación. Dichos indicadores normalmente deberían determinarse en el marco de una evaluación ex-ante, al momento de aplicar alguno de los métodos establecidos para estimar los impactos (análisis Costo – beneficio, análisis costo – efectividad, análisis de decisión multicriterio, entre otros).

Los objetivos planteados con la regulación deben cumplir dos funciones que deben ser cubiertos al realizarse una evaluación de la regulación. Este proceso se puede observar en la **Figura 10**. En primera instancia deben ser alcanzados, es decir, cumplir con el objetivo concreto por el que se diseñaron. Si no se ha cumplido debe tomarse una decisión sobre cambiar la estrategia para su cumplimiento o la pertinencia de diseñar objetivos distintos. Si el objetivo se ha logrado se debe evaluar su contribución a resolver el problema central identificado en el AIR. Si no ha logrado contribuir a resolver el problema, puede ser que el objetivo estuvo mal planteado o que la supuesta causa del problema tal vez no tenía incidencia. En estos casos se deben replantar los objetivos.

En segundo lugar, se requiere emplear una metodología que permitan determinar si existe un vínculo de causalidad entre los efectos estimados y la regulación⁹.

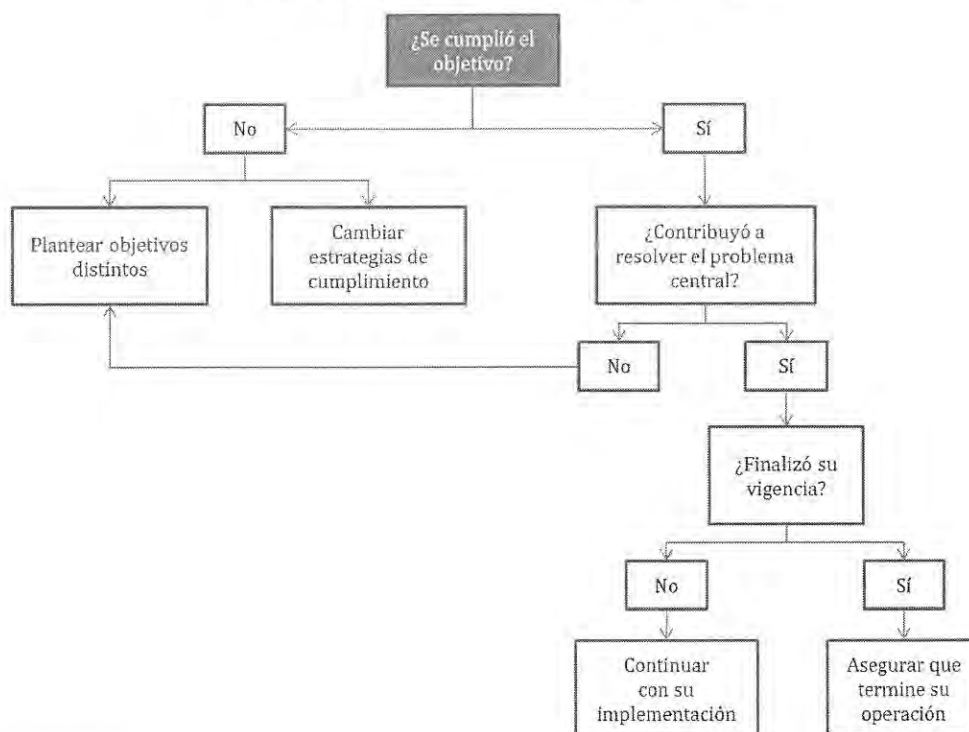
La evaluación ex ante y la evaluación ex post se asemejan en el sentido que en ambos procesos se evalúa la calidad de la regulación. No obstante, mientras que la evaluación ex ante realiza un ejercicio probabilístico para estimar los posibles impactos que tendrá una futura regulación una vez implementada, la evaluación ex post supone un ejercicio de comprobación que requiere de la recopilación de data referida al cumplimiento y efectos sobre los agentes o mercado de la regulación a lo largo de un período determinado.

Así, mientras que la evaluación ex ante tiene por objeto predecir el impacto de una regulación sobre la base de un análisis prospectivo; la evaluación ex post se define como un juicio crítico, basado en pruebas, de si una regulación ha satisfecho las necesidades que pretendía satisfacer y si alcanzado los efectos esperados. La evaluación ex post va más allá de una evaluación de si algo sucedió o no, y se enfoca a evaluar la causalidad (es decir, si la acción tomada modificó comportamientos y/o condujo a los cambios esperados).

⁸ Como ejemplos se tiene que en Australia, el período es entre 5 y 10 años (Australian Productivity Commission, 2011), en México es de 5 años para regulaciones técnicas de alto impacto (OECD, 2014b), y en Estonia de 3 años (OECD, 2015)

⁹ Un resumen de la práctica de países OCDE en evaluación ex-post se encuentra en Allio (2015) y OECD (2015). La explicación detallada de las metodologías de evaluación ex-post está disponible en Australian Productivity Commission, (2011).

Figura 10. Valoración de los objetivos



Fuente: elaboración propia

Criterios generales para el establecimiento del marco para la evaluación ex post

- Relevancia o pertinencia: ¿Es la regulación la mejor manera de abordar los asuntos y problemáticas del tema que trata?
- Eficacia: ¿En qué medida la regulación fue apropiada y eficaz para abordar con éxito las necesidades percibidas y cumplir con los objetivos y las metas trazadas inicialmente?
- Eficiencia: ¿Los resultados de la regulación justifican los recursos (financieros, administrativos) destinados para su aprobación e implementación? ¿Podrían haberse obtenido los mismos resultados con menos recursos? ¿Cuán coherentes y complementarios han sido las partes individuales de la intervención?
- Utilidad: ¿Hasta qué punto los resultados alcanzados corresponden a los objetivos previstos?

Criterios adicionales

- Transparencia: ¿Hubo una adecuada publicidad de la regulación?, ¿la información se encontraba disponible en un formato adecuado y con un nivel apropiado de detalle?

- **Equidad:** ¿Los efectos de la regulación se han distribuido equitativamente entre los grupos interesados? ¿Se han hecho los esfuerzos suficientes para brindar acceso apropiado a la información?
- **Impacto:** ¿Cuáles han sido los impactos positivos y negativos de la regulación?, ¿quiénes han sido los beneficiados y/o perjudicados?, ¿qué impactos sociales, sectoriales o regionales ha tenido la regulación?
- **Sostenibilidad:** ¿La regulación aún cumple sus propósitos originales y es probable que lo haga en el largo plazo?
- **Evaluación continua:** Se requiere monitoreo y evaluación durante un lapso continuo, en lugar de hacerlo en un momento fijo en el que se basan las pruebas.
- **Evaluaciones temáticas:** Ver un elemento particular de una regulación y compararlo o evaluarlo de manera conjunta con partes de otras regulaciones sobre temas o asuntos similares.

En el Recuadro 11 se incluye una serie de preguntas que pueden servir de guía para llevar a cabo la definición de las medidas de monitoreo y evaluación como parte del AIR.

Recuadro 11. Guía para la definición de las medidas de monitoreo y evaluación

Para el AIR Básico, AIR Detallado

- ¿Existe información para comparar el estado inicial de la situación antes de la implementación de la regulación respecto a los avances que se pretenden lograr con la implementación de la propuesta?
- ¿Qué indicadores se pretenden establecer para monitorear el logro de los objetivos planteados?
- ¿Con qué periodicidad se medirán estos indicadores?
- ¿Cuál será el sistema de medición de los indicadores?
- ¿Qué tan relevantes son estos indicadores respecto a los objetivos que se pretenden alcanzar?
- ¿Qué tan fácil será llevar a cabo el monitoreo a través de los indicadores?
- ¿Se ha definido un plan de evaluación ex-post que incluya los criterios de relevancia o pertinencia, utilidad, transparencia e impacto identificando efectos positivos y negativos, a los beneficiados y/o perjudicados? ¿cuál es el plan?

Para el AIR Detallado

- ¿Se ha definido un plan de evaluación ex-post que incluya los criterios de eficacia, eficiencia, equidad, impacto identificando efectos sociales, sectoriales o regionales, sostenibilidad y evaluación continua? ¿cuál es el plan?

Fuente: Elaboración propia

Anexo 1

Formato estandarizado para recepción de comentarios en la consulta.

- Nombre y apellido de la persona que remite la comunicación.
- Documento de Identidad personal.
- Precisión de si la comunicación se hace a título personal o a nombre de una persona jurídica o de un tercero.
- En caso se haga en representación de una persona jurídica, precisar denominación o razón social de la misma.
- Número de RUC de la persona jurídica a la que representa, de corresponder.
- Dirección para efectos de notificaciones, de ser el caso.
- Teléfono de contacto y/o correo electrónico
- Precisión sobre el tema o punto específico del proyecto objeto de consulta pública respecto del cual realizará sus observaciones.
- Desarrollo del comentario, observación y sugerencia, así como la fundamentación que corresponda en cada caso. Será posible adjuntar material informativo, antecedentes de naturaleza, técnica, científica, jurídica, económica, entre otros.
- Aceptación de la divulgación de datos del participante al publicar los comentarios recibidos.

Referencias

Allio, L. (2015), “*Ex post* Evaluation of Regulation: An Overview of the Notion and of International Practices”, in *Regulatory Policy in Perspective: A Reader's Companion to the OCDE Regulatory Policy Outlook 2015*, OCDE Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264241800-en>.

Australian Government (2014). *The Australian Government Guide to Regulation*. Commonwealth of Australia, Department of the Prime Minister and Cabinet, 2014. disponible en <https://www.cuttingredtape.gov.au/handbook/australian-government-guide-regulation>

Australian Productivity Commission (2011), *Identifying and Evaluating Regulation Reform*, Research Report, Canberra, www.pc.gov.au/inquiries/completed/regulation-reforms/report/regulation-reforms.pdf.

CEPAL (2015). Metodología del marco lógico para la planificación, el seguimiento y la evaluación de proyectos y programas. Santiago de Chile: Naciones Unidas. Disponible en http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/5607/S057518_es.pdf

CEPS (2013). “*Assessing the Costs and Benefits of Regulation*”. Published by the Center for European Policy Studies. Disponible en: http://ec.europa.eu/smart-regulation/impact/commission_guidelines/docs/131210_cba_study_sg_final.pdf

COFEMER (2013a) *Guía para evaluar el impacto de la regulación, Vol. II Métodos y Metodologías*, Comisión Federal de Mejora Regulatoria, México, disponible en http://www.cofemer.gob.mx/presentaciones/Espa%F1ol_Vol%20I.%20Metodos%20y%20Metodologias_FINAL.pdf, último acceso 21 de Septiembre de 2017.

COFEMER (2013b) *Guía para evaluar el impacto de la regulación, Vol. II Casos de Estudio*, Comisión Federal de Mejora Regulatoria, México, disponible en http://www.cofemer.gob.mx/presentaciones/Espa%C3%B1ol_Vol%20II_Casos%20de%20estudio_FINAL.pdf, último acceso 21 de Septiembre de 2017.

European Commission (2015). Better Regulation Toolbox. Strasbourg: European Commission. Available at https://ec.europa.eu/info/better-regulation-guidelines-and-toolbox_en

European Commission (2015b) “Better Regulation Guidelines”. p. 65. En: http://ec.europa.eu/smart-regulation/guidelines/docs/swd_br_guidelines_en.pdf

European Commission (2015c). “Ex-Post Economic Evaluation of Competition Policy Enforcement: A Review of the Literature”. En: http://ec.europa.eu/competition/publications/reports/expost_evaluation_competition_policy_en.pdf

European Commission (2009) "Impact Assessment Guidelines". En: http://ec.europa.eu/smart-regulation/impact/commission_guidelines/docs/iag_2009_en.pdf

OCDE (2016) *Competition Assessment Toolkit, Volume I: Principles*, OCDE, Paris, disponible en <http://www.OCDE.org/competition/assessment-toolkit.htm>.

OCDE (2015) *OCDE Regulatory Policy Outlook 2015*. OCDE Publishing. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264238770-en>

OCDE (2014a), *Regulatory Enforcement and Inspections*, OCDE Best Practice Principles for Regulatory Policy, OCDE Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264208117-en>

OCDE (2014b), *Regulatory Policy in Mexico: Towards a Whole-of-Government Perspective to Regulatory Improvement*, OCDE Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264203389-en>

OCDE (2012), *Recommendation of the Council on Regulatory Policy and Governance*, OCDE Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264209022-en>

OCDE (2011), *Regulatory Policy and Governance: Supporting Economic Growth and Serving the Public Interest*, OCDE Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264116573-en>

OCDE (2008a), *Introductory Handbook for Undertaking Regulatory Impact Analysis (RIA)* OCDE.

OCDE (2008b), *Building an Institutional Framework for Regulatory Impact Analysis (RIA)*, OCDE Publishing.

SCM Network (2004). "International Standard Cost Model Manual". Measuring and reducing administrative burdens for businesses. En: <http://www.OCDE.org/regreform/regulatory-policy/34227698.pdf>