

ANÁLISIS DE IMPACTO REGULATORIO

Experiencia de la OCDE



JEAN PAUL CALLE

Director ejecutivo de Smart Regulation Perú. Docente de la Universidad de Piura.

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) ha sido bastante activa en promover la utilización del análisis de impacto regulatorio (o RIA, por sus siglas en inglés) en el mundo. El primer análisis sobre esta herramienta está en el reporte de 1997 sobre las buenas prácticas en los países de la OCDE respecto a la aplicación del RIA (*Regulatory Impact Analysis: Best Practices in OECD Countries*).

En ese reporte se indica que los principales objetivos del RIA son mejorar el entendimiento de los impactos reales que genera la intervención estatal, integrar en un solo marco analítico distintos objetivos de política pública, mejorar la transparencia y rendición de cuentas, así como fomentar la consulta pública. En tal sentido, el reporte identifica como buenas prácticas, entre otras, la existencia de un compromiso político para la implementación del RIA, la asignación de responsabilidades, la capacitación de los funcionarios responsables, el desarrollo e implementación de estrategias de recolección de data, y la consulta pública.

Posteriormente, en el 2004, la OCDE publicó su inventario del RIA (*Regulatory Impact Analysis (RIA) Inventory. Note by the Secretariat*) con el propósito de brindar una guía práctica sobre diversos elementos que componen el RIA, de acuerdo con la experiencia en los países de la OCDE. Entre estos elementos están el control de calidad del RIA, el análisis costo-beneficio, la evaluación de riesgos, los efectos en la competencia

TENEMOS UN IMPORTANTE RETO POR DELANTE, AHORA QUE LA OCDE NOS HA HECHO RECOMENDACIONES RESPECTO AL RIA.



Herramienta básica

A la luz de lo antes expuesto, queda claro que el RIA es una de las herramientas básicas de la mejora regulatoria, cuyo objetivo principal es proporcionar evidencia empírica y un marco analítico para evaluar, ex ante, los probables beneficios y costos, así como los efectos positivos y negativos que se estima deriven de la propuesta regulatoria o de otra alternativa a la regulación, buscando identificar la opción más eficiente y efectiva

para resolver un problema concreto de política pública. Ciertamente, el diseño de los sistemas RIA en el mundo ha estado marcado por el contexto institucional, social, cultural y legal de cada país, no existiendo un único "modelo" RIA. No obstante, la OCDE reconoce que son dos los elementos en los que ha existido convergencia. El primero está referido a la necesidad de que el RIA esté soportado por una política, instituciones y otras herramientas que

aseguren la calidad regulatoria (como el *enforcement* inteligente y la evaluación ex post, por ejemplo); y el segundo es la existencia de una metodología común que debe involucrar la definición del problema y objetivos, identificación de las opciones regulatorias y no regulatorias, evaluación de costos, beneficios e impactos, recolección de datos, identificación de la opción preferida y los mecanismos para el monitoreo y evaluación ex post.

y apertura de mercados, y el monitoreo ex post.

Asimismo, en el 2008, la OCDE publicó una guía sobre el marco institucional para la aplicación del RIA (*Building an Institutional Framework for Regulatory Impact Assessment. Guidance for Policy Makers*), la cual señala que uno de los principales aportes de esta herramienta es la de proporcionar data empírica y un marco racional para examinar los potenciales efectos económicos (costos y beneficios) de la propuesta regulatoria, así como las implicancias de posibles opciones regulatorias. Sin embargo, para lograr su efectividad, se recomienda que se incorpore en el ciclo de la gobernanza regulatoria.

Esto significa que el RIA, para lograr la toma de decisiones regulatorias basada en evidencia, debe insertarse en el proceso de elaboración, revisión, implementación y evaluación ex post de las regulaciones, interactuando así con otras herramientas de ese ciclo regulatorio, tales como la simplificación administrativa, el *enforcement* bajo enfoque de gestión de riesgos, la consulta pública y los indicadores de desempeño regulatorio.

En el mismo año, la OCDE también publicó su manual introductorio para llevar a cabo el RIA (*Introductory Handbook for Undertaking*



Regulatory Impact Analysis), el cual detalla lineamientos sobre qué es el RIA y su justificación, cómo determinar la necesidad de regular, cómo comparar los costos y beneficios de la regulación y de otras alternativas regulatorias, como obtener la data necesaria para llevar a cabo un RIA de alta calidad, como consultar con los *stakeholders*, cómo estimar y asegurar el cumplimiento regulatorio, y como desarrollar los mecanismos de monitoreo y evaluación ex post.

Metodología del RIA

De acuerdo con la OCDE, para mejorar constantemente el ciclo de gobernanza regulatoria, el RIA debe necesariamente analizar los siguientes elementos: (i) el problema de política pública y los objetivos de solución; (ii) la comparación de la propuesta regulatoria frente a otras opciones no regulatorias viables (como la autorregulación, la regulación basada en el desempeño, la regulación corporativa, los incentivos de mercado, campañas educativas, etcétera), lo cual también supone analizar la “opción de no hacer nada” o el llamado “escenario base”; (iii) la cuantificación de los costos, beneficios e impacto de la propuesta regulatoria y de sus alternativas; (iv) los resultados de la participación de los agentes interesados o potencialmente afectados con la propuesta regulatoria (consulta pública); y (v) los mecanismos de aplicación, cumplimiento y supervisión (monitoreo y revisión regulatoria periódica).

EL DISEÑO DE LOS SISTEMAS RIA EN EL MUNDO HA ESTADO MARCADO POR EL CONTEXTO INSTITUCIONAL, SOCIAL, CULTURAL Y LEGAL DE CADA PAÍS, NO EXISTIENDO UN ÚNICO “MODELO” RIA.

Sin perjuicio de ello, la OCDE identifica ciertas condiciones necesarias para (i) introducir el sistema RIA, (ii) diseñar el propio sistema y (iii) preparar su implementación, basadas en las buenas prácticas internacionales. En el primer grupo está el grado de compromiso político que debe existir para introducir el RIA y la relación que debe construirse con *stakeholders* claves, dentro y fuera de la administración pública. Asimismo, está la incorporación temprana del RIA en el proceso de toma de decisiones, y la creación de un órgano de supervisión del proceso de reforma (*oversight body*) localizado en el centro del gobierno.

En el segundo grupo, está la creación de un sistema de coordinación y gestión para que el RIA sea aplicado en toda la administración pú-

blica, y la adopción de un enfoque de dos fases (*a two-step approach*), diferenciando entre un RIA preliminar, que será aplicable a la mayoría de las regulaciones, y un RIA completo que solo debe aplicarse a ciertas propuestas regulatorias que generen un impacto significativo, de acuerdo con ciertos umbrales definidos de manera monetaria o cualitativamente, pudiendo iniciarse el programa RIA con un enfoque parcial, para luego desarrollar un programa más sistemático y robusto. Asimismo, el diseño de un sistema RIA requiere de estrategias de recolección de datos, del uso de una metodología de análisis de impacto flexible, así como de mecanismos de transparencia y de consulta pública.

Finalmente, la implementación del sistema RIA requiere que se desarrollen lineamientos, que se brinde capacitación para lograr la familiarización con el uso de la herramienta y que se implemente un sistema de comunicación de resultados, interno y externo, lo cual resulta importante para que se pueda gestionar el cambio de cultura en la administración pública.

Recomendaciones de la OCDE

En agosto del 2016, la OCDE publicó su *Estudio de la política regulatoria de Perú*, el cual recomienda principalmente, en línea con sus buenas prácticas, que se introduzca un sistema RIA aplicable tanto a las nuevas regulaciones como a las que serán objeto de modificación. Asimismo, recomienda utilizar umbrales para definir la

A modo de conclusión

■ Por último, la gestión del cambio cultural es un elemento que no puede soslayarse, ya que la experiencia de la OCDE demuestra que uno de los principales obstáculos para la adopción e implementación adecuada del RIA es la limitada aceptación de la herramienta y la inercia en la administración pública.

■ Para superar la resistencia al cambio, se debe promover la interiorización de un sistema de gestión y aseguramiento

de la calidad normativa en la cultura organizacional. De esta forma, se podrá gestionar un cambio de comportamiento hacia la “innovación regulatoria”.

■ Tenemos un importante reto por delante, ahora que la OCDE nos ha hecho recomendaciones respecto al RIA. Por ello, para lograr una real mejora de nuestro entorno regulatorio, debemos implementar las recomendaciones de la OCDE de la mejor manera posible.

profundidad del análisis por realizar, acorde con la importancia del impacto; así como considerar los 6 elementos: (i) la propuesta regulatoria y el RIA deben ser publicados para conocimiento del público por un plazo no menor de 30 días; (ii) la consulta pública debe ser llevada a cabo de manera sistemática, en un estadio temprano del desarrollo normativo, así como una vez que las propuestas de norma y de RIA se hayan elaborado; (iii) los comentarios del público deben estar a disposición de todos y las entidades deben rendir cuentas por su tratamiento; (iv) se debe crear un sistema de planeamiento a fin de que la elaboración de nuevas regulaciones sea más predecible y transparente; (v) se debe evaluar la evidencia del problema, los objetivos y alternativas disponibles; (vi) se debe promover el uso del enfoque de riesgos.

En el caso de los reguladores económicos (Osiptel, Osinergmin, Ositran y Sunass), el estudio recomienda principalmente lo siguiente: (i) que el RIA –aplicable a los proyectos normativos y propuestas de modificación normativa– debe ser independiente del sistema RIA que establezca el gobierno central; (ii) que se considere un análisis más profundo para regulaciones que tengan un impacto significativo; (iii) que se publique el RIA como parte del proceso de consulta pública; (iv) que los reguladores establezcan sus propias medidas para asegurar y evaluar la calidad de sus RIA; (v) que se brinde capacitación y se publiquen manuales RIA. ■