

Documento de Trabajo

Nº 01-2017/GEE

Principios, Definiciones y Estándares del Análisis de Calidad Regulatoria

Julio, 2017

Principios, Definiciones y Estándares del Análisis de Calidad Regulatoria

Documento de Trabajo elaborado por:

Javier Coronado Saleh – Gerente de Estudios Económicos

Jean Sánchez Campos – Ejecutivo 1

Pamela Fuentes Ramos – Practicante

Los autores agradecen los valiosos aportes de Francisco Ochoa Mendoza, Secretario Técnico de la Secretaría Técnica Regional de Eliminación de Barreras Burocráticas del Indecopi. En particular, agradecen la revisión, comentarios y ampliaciones efectuadas a la Sección 1, y sus aportes en las referencias al análisis de impacto regulatorio en el Reino Unido.

Indecopi – Gerencia de Estudios Económicos

Calle de la Prosa 104, San Borja, Lima, Perú.

Teléfono: (51-1) 2247800, anexo 4701.

Website: <http://www.indecopi.gob.pe/>

Los Documentos de Trabajo se enmarcan dentro del rol y funciones asignadas a la Gerencia de Estudios Económicos mediante Decreto Supremo N° 107-2012-PCM. Se trata de documentos que se encuentran en preparación y, en tal sentido, la reproducción de sus contenidos no está permitida.

Las opiniones vertidas en el presente documento son responsabilidad de sus autores y no comprometen necesariamente la posición de la Alta Dirección y/o de los Órganos Resolutivos del Indecopi.

Los comentarios o sugerencias pueden ser remitidos al correo electrónico: jcoronado@indecopi.gob.pe

CONTENIDO

Introducción	5
1. Principios y Definiciones	7
1.1. Normativa y Decisiones Relevantes	7
1.2. Principios del ACR: Sistematización de lo Razonable	11
1.3. Definiciones	13
1.3.1. Necesidad	13
1.3.2. Efectividad	14
1.3.3. Proporcionalidad	14
2. Estándares para la Aplicación del ACR	15
2.1. Análisis de Impacto Regulatorio del "RIA"	15
2.2. Relevancia Temporal: Ex Post vs Ex Ante	21
2.3. Ambitos y Dimensión de la Intervención	21
2.4. Enfoque Parcial o General	22
3. Lineamientos para la Conducción del ACR	22
3.1. Priorización de Efectos Directos sobre Efectos de Segundo Orden	22
3.2. Función Objetivo y Criterio de Comparación de Alternativas	23
3.2.1 Criterio General de Kaldor-Hicks	23
3.2.2 Inflación Regulatoria	25
3.3. Herramientas de Calificación y Cuantificación	25
3.4. Efectos sobre la Competencia	27
4. Lineamientos Específicos del Estándar de la ESC	28
Conclusiones	29
Referencias Bibliográficas	31
Anexos	33

INTRODUCCIÓN

El Indecopi, en su condición de institución modera y de clara vocación técnica, ha buscado siempre adoptar con seriedad las mejores prácticas internacionales, recomendaciones de organismos multilaterales líderes en la promoción de reformas y expertos internacionales, en su quehacer cotidiano. Ello ha incluido a lo largo de al menos los últimos cuatro años, desarrollar criterios para el análisis de impacto de proyectos normativos (por ejemplo, proyectos de Ley diseñados por el Congreso de la República), cambios de reglamentación que involucran cargas para los ciudadanos o las empresas (llamados en general, administrados) e implementación de políticas públicas en las materias de su competencia.¹

En esta labor, la Gerencia de Estudios Económicos (GEE) ha jugado siempre un rol fundamental, tanto en el desarrollo de criterios de análisis, con sólidas bases económicas, como en la producción de documentos que aplican tales criterios a casos específicos.

En efecto, la GEE ha emitido informes internos, documentos de discusión, entre otros, que materializan la aplicación del Análisis de Impacto Regulatorio (RIA, por sus siglas en inglés) a casos sencillos y complejos. El RIA se ha constituido como una metodología estándar, auspiciada y recomendada por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE, o OECD por sus siglas en inglés).²

Asimismo, la GEE ha desarrollado talleres formativos y de difusión para el análisis de impacto de nuevas regulaciones o cambios de status quo derivados de modificaciones de normas vigentes, incluyendo la exposición de métodos como el Análisis Costo Beneficio (ACB).³

A lo largo de estos años, se han combinado diversos conceptos, enfoques y aproximaciones al análisis de los efectos ex – ante, de decisiones de tipo regulatorio e inclusive administrativo. Sin embargo, la exigencia actual por mejorar la gestión pública requiere también analizar de manera ex – post las regulaciones vigentes, cerrando el círculo del RIA que incluye la reflexión sobre el desempeño de las regulaciones y sus eventuales ajustes.

La experiencia ganada a través de los años en la aplicación del RIA por parte de la GEE y las necesidades actuales de ajustar la calidad de los servicios al ciudadano, justifican el momento para hacer un balance de lo aprendido y organizar los principios, estándares, definiciones y procesos para lo que hoy en día se denomina Análisis de Calidad Regulatoria (ACR).

El ACR, puede entenderse a grandes rasgos como un proceso de estudio de la calidad de las normas existentes y nuevas regulaciones, con el fin de mejorar su eficiencia y efectividad.

Este proceso trasciende al análisis ex – ante de propuestas normativas típicamente abordando con la metodología RIA y permite realizar una revisión cíclica de la intervención regulatoria.

La relevancia de estas reflexiones y la necesidad de ordenamiento es aún mayor, en vista de la publicación del Decreto Legislativo 1310, Decreto que Aprueba Medidas Adicionales de Simplificación Administrativa (DL 1310)⁴, su reciente Reglamento⁵ y Manual⁶. El referido decreto legislativo dispone la aplicación de un proceso de ACR a los procedimientos administrativos de las entidades del Poder Ejecutivo (regulación de trámites).

1 Como muestra de ello, en el marco de la cooperación para América Latina, en materia de competencia, del Programa Compal, de la UNCTAD, Indecopi gestionó una guía básica de recomendaciones para el análisis de impacto regulatorio que incorpore lineamientos para el estudio específico de impactos en la competencia en el mercado.

2 Ver OECD (2009), Regulatory Impact Analysis: A Tool for Policy Coherence, OECD Publishing, Paris.

3 Por ejemplo, 25 de abril de 2017, la GEE promovió conjuntamente con la Escuela de Competencia y Propiedad Intelectual del Indecopi, un curso de 2 horas dirigido a los colaboradores para difundir conceptos, principios y herramientas de Análisis de Calidad Regulatoria (ACR).

4 Publicado en el diario oficial El Peruano el 30 de diciembre de 2016. Disponible en: <http://busquedas.elperuano.com.pe/normaslegales/decreto-legislativo-que-aprueba-medidas-adicionales-de-simpl-decreto-legislativo-n-1310-1469390-1/>

5 Publicado en el diario oficial El Peruano el 14 de julio de 2017. Disponible en: <http://busquedas.elperuano.com.pe/normaslegales/decreto-supremo-que-aprueba-el-reglamento-para-la-aplicacion-decreto-supremo-n-075-2017-pcm-1544024-1/>

6 Aprobado por Resolución Ministerial N° 196-2007-PCM. Disponible en: http://www.pcm.gob.pe/wp-content/uploads/2017/08/RM_N_196-2017-PCM.pdf (visualizado el xxxx)

Cabe notar que, si bien el mencionado dispositivo no es aplicable a las normas que pretenden regular las actividades de los ciudadanos y empresas en general (regulación de conductas), es notorio que un proceso de características similares al ACR también podría ser aplicado a normas, reglamentos y otros que disponen la regulación de las actividades de los ciudadanos y las empresas en general (regulación de conductas).

En tal sentido, el ACR puede verse como una estrategia dentro de una política pública de mejora de la gestión de cara a desarrollar mejores regulaciones.

En este documento, la GEE expone de manera organizada y coherente los lineamientos de análisis y ordenamiento del ACR, brindando contenido económico a principios, enfoques y metodologías, y al mismo tiempo aportando una referencia práctica que permita al analista –ejecutor del ACR- identificar, con criterios sencillos, el tipo de estándar aplicable para desarrollar un proceso de reflexión que busque cumplir los objetivos del ACR.

Se sostiene que en el marco del ACR, el estudio práctico de las normas no puede ni debe basarse en un modelo de tipo *one-size fits all* (Kirkpatrick et al, 2007; Radaelli, 2004) o "única receta", razón por la que se sugiere una suerte de hoja de ruta para categorizar el tipo de reglamentación a ser evaluada y la combinación adecuada de estándares y metodologías para tal fin, de acuerdo al contexto y a la necesidad regulatoria.

Del proceso reflexivo llevado a cabo por la GEE, a lo largo de los años, se puede concluir que un proceso de ACR está íntimamente ligado a probar la razonabilidad de las reglas que impone el Estado a sus diferentes niveles de gobierno. Sin embargo, el rasgo característico que diferencia al ACR de un análisis de razonabilidad es que busca promover de forma proactiva la optimalidad en el diseño de las reglas.

Este objetivo de optimalidad requiere un enfoque de análisis de orden económico organizado y coherente, además de añadir un componente dinámico. El componente dinámico está orientado a someter a evaluaciones, cada cierto tiempo, el desempeño de las reglas y ajustar sus parámetros para alinear el diseño con el objetivo que se persigue. En ese sentido, el ACR no solo posee un análisis estático sobre los estándares de razonabilidad en el origen de la propuesta regulatoria (ya sea ex – ante o a manera de revisión porspectiva), sino además requiere de una evaluación posterior sobre la efectividad real de la regulación, con la finalidad de someter a una reflexión que permita su modificación, eliminación o continuidad.

El ACR, por lo tanto, implica una visión de evaluación de razonabilidad a lo largo del ciclo de vida de una norma, por lo que reconoce la importancia de hacer un seguimiento permanente al desempeño de la regulación.

Este documento permitirá al analista despejar dudas y evitar confusiones de tipo conceptual y metodológico. **Por ejemplo, permitirá entender que el ACR es un marco general que propone principios claros para el diseño y le evaluación de la regulación, que el RIA es una herramienta o método práctico para evaluar la regulación dentro del ACR y que el ACB es un modelo (entre muchos otros) para cuantificar impactos de normas, dentro del ciclo de análisis del RIA.**

El documento presenta el contenido en cinco secciones y un anexo. En la primera sección se justifica la participación activa del análisis económico en las diversas guías y normas existentes relacionadas al ACR. Asimismo, se dan pasos fundamentales hacia la articulación de los principios legales del ACR en términos económicos.

En la segunda sección, se establecen criterios para discriminar los niveles de prueba requeridos para valorar la calidad de un dispositivo legal. En particular, se proponen los estándares de prueba a estrés a los que se debe someter una regla determinada, tanto si se trata un proceso de evaluación ex – post, como si se trata de un análisis prospectivo ex – ante.

En la tercera sección se presentan principios metodológicos comunes a los diversos estándares de aplicación del ACR previamente definidos, mientras que en la cuarta sección se describen algunos aspectos del estándar de Evaluación Simple de Calidad (ESC), desarrollado por la GEE, para valorar cosas de procedimientos administrativos cuyo impacto y dimensión es relativamente limitado en el mercado.

El documento finaliza con una breve sección de conclusiones, un anexo en el que se muestra el formato de aplicación de la ESC y un acápite de referencias bibliográficas.

1. PRINCIPIOS Y DEFINICIONES

1.1 NORMATIVA Y DECISIONES RELEVANTES

En esta sección se describen algunos elementos del marco legal, lineamientos y resoluciones, relacionados a la actividad de evaluación de impactos de las reglas y normas dispuestas por las autoridades. El objetivo es mostrar que, si bien el ACR, como concepto y política, es de reciente introducción, existen antecedentes relacionados a las actividades propias del mismo en la legislación y reglamentación vigente.

EL ROL DE LOS ESTUDIOS ECONÓMICOS

El Decreto Supremo 107-2012-PCM, que aprueba modificaciones al Reglamento de Organización y Funciones (ROF) del Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Propiedad Intelectual – INDECOPI, establece las funciones de la Gerencia de Estudios Económicos (GEE).

Entre otras funciones, la GEE realiza estudios económicos y emite documentos de trabajo, documentos de discusión e informes de análisis económico y estudios de mercado. Asimismo, se pronuncia sobre proyectos de ley que guarden relación con las competencias del Indecopi. El ROF, por lo tanto establece que el análisis económico de propuestas legislativas es función de la GEE.

En tanto el ACR, como se verá más adelante, es un proceso de análisis de normas que implica el uso posiblemente intensivo de estadísticas, información económica y fundamentos económicos, la GEE es el área administrativa competente del Indecopi para llevar adelante los procesos de ACR en lo que corresponde a la validación o precisión de objetivos, valoración de alternativas e impactos, y recomendaciones.

Sin embargo, el rol de análisis de la GEE debe complementarse con la experiencia y visión del área que propone cambios o nuevas reglas. En ese sentido, puede entenderse que el binomio GEE/área proponente, constituye la unidad básica del policy making institucional.

No obstante, no debe perderse de vista que la integración del trabajo de análisis del ACR requiere también el concurso de la Gerencia Legal (GEL), a fin de establecer con claridad la viabilidad jurídica de las propuestas y establecer situaciones en las que las leyes limitan en la práctica el desarrollo del ACR.

A continuación se describe brevemente el marco normativo que ha tocado, de manera general, aspectos que a criterio de la experiencia institucional tienen relación con la evaluación de reglas en el espíritu de un ACR.

REGLAMENTO DEL CONGRESO

El artículo 75 del Reglamento del Congreso de la República, aprobado por el pleno del poder legislativo, establece que las proposiciones legislativas o proyectos de ley presentados (con especial énfasis en aquellos que contienen normas o connotación económica) deben incluir el análisis costo-beneficio (ACB) de la futura norma legal como un **requisito** indispensable.⁷

El ACB, como se verá en la Sección 3, es un método de cuantificación o valoración de impactos que se usa alternativamente a otros, con la finalidad de tener una idea cuantitativa o cualitativa, o una combinación de ambas, respecto de los resultados esperados sobre el bienestar de un proyecto normativo. Un ACB puede formar parte de un RIA a manera de metodología para una de las sub-etapas de análisis, referida específicamente a la proporcionalidad o evaluación de impactos, propiamente dicha.

⁷ Los requisitos son los siguientes: a) Exposición de motivos, donde se expresen sus fundamentos, b) Efecto de la vigencia de la norma que se propone sobre la legislación nacional, c) ACB de la futura norma legal, y d) Cuando corresponda, un comentario sobre su incidencia ambiental. Ver en: <http://www.congreso.gob.pe/Docs/files/reglamentodelcongreso.pdf>

El Reglamento de la Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa,⁸ cuya finalidad consiste en establecer los lineamientos de técnica normativa orientados a la homogeneización de los textos de las disposiciones normativas, considera en su artículo 3 que el ACB es de gran **utilidad** para conocer los impactos y efectos de una propuesta normativa sobre variables que afectan a los actores, sociedad y bienestar general, y que por ello, su aplicación es **obligatoria** en los anteproyectos de ley que sean presentados por los parlamentarios.

MANUAL DE TÉCNICA LEGISLATIVA DE LA DIRECCION GENERAL DE ORDENAMIENTO JURIDICO DEL MINISTERIO DE JUSTICIA

La "Guía de Técnica Legislativa para Elaboración de Proyectos Normativos de las Entidades del Poder Ejecutivo"⁹ presenta reglas técnicas claras y sencillas de redacción, agrupación y estructura con la finalidad de orientar a las entidades del Poder Ejecutivo en la elaboración de los proyectos normativos.

La finalidad de la guía es uniformizar los criterios formales que debe cumplir toda iniciativa legislativa, tomando como referencia la Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa y su Reglamento. Asimismo, la guía busca asegurar la adopción de los criterios del Manual de Técnica Legislativa-Manual de Redacción Parlamentaria, aprobado por el Congreso de la República.

El capítulo 1 de la referida guía, presenta algunos principios básicos para la formulación de una propuesta normativa; el capítulo 2 refiere a la estructura y las reglas de la fórmula normativa, y el capítulo 3 presenta las normas de redacción que debe seguir cualquier normativa. El capítulo 4 expone la fundamentación que debe tener la propuesta, la cual incluye una exposición de motivos y los aspectos que deben considerarse, un ACB (como lo previsto en el Reglamento de la Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa) y un análisis de impacto de la vigencia de la norma en la legislación nacional.

Respecto a la metodología del ACB, el documento presenta la Guía de Orientación del Análisis Costo-Beneficio Legislativo – ACBL, emitido por el Congreso.¹⁰ Finalmente, el capítulo 5 presenta listados de preguntas cuyo objetivo es el de verificar el nivel de cumplimiento de las reglas de técnica legislativa señaladas en el documento.

JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL: "TEST DE RAZONABILIDAD"

El artículo 200° de la Constitución Política del Perú establece que los órganos jurisdiccionales que conocen acciones de garantía constitucional sobre restricción o suspensión de derechos, pueden evaluar la razonabilidad y proporcionalidad de los actos restrictivos que son cuestionados. Debido a ello, el Tribunal Constitucional ha emitido diversas sentencias en las que ha delimitado los componentes del análisis de razonabilidad o "test de proporcionalidad".

Para el Tribunal Constitucional peruano, el principio de proporcionalidad actúa como un mecanismo de control de la arbitrariedad de los poderes públicos en el desempeño de sus facultades discrecionales, al convertirse en un parámetro de constitucionalidad para determinar las actuaciones de los poderes públicos cuando estas afectan el ejercicio de los derechos fundamentales.¹¹

La razonabilidad es uno de los presupuestos del principio de proporcionalidad, mediante el cual supone que toda decisión de los poderes públicos que limite o restrinja un derecho fundamental satisface el test o principio de razonabilidad cada vez que persiga un fin legítimo y, además, de rango constitucional.¹² Así, el principio de proporcionalidad en la jurisprudencia peruana está estructurado de la siguiente manera: (i) razonabilidad, (ii) relación de causalidad entre el medio y el fin perseguido, (iii) análisis de una relación medio-

⁸ Ver Reglamento en: [http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/AD87018618D6334F05257ED6006F1EF5/\\$FILE/2_Reglamento_de_la_Ley_Marco_Decreto_Supremo_008_2006.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/AD87018618D6334F05257ED6006F1EF5/$FILE/2_Reglamento_de_la_Ley_Marco_Decreto_Supremo_008_2006.pdf)

⁹ Ver en: <https://www.minjus.gob.pe/wp-content/uploads/2016/07/MINJUS-DGDOJ-Guia-de-Tecnica-Legislativa-3era-edici%C3%B3n.pdf>

¹⁰ Los seis criterios para la aplicación del ACB son: (i) determinar el contexto de la iniciativa, (2) determinar el objetivo de la propuesta, (iii) determinar el contenido de los cambios, (iv) identificación de los actores, (v) análisis de los costos y beneficios y (vi) presentación de resultados. Ver en: http://www.congreso.gob.pe/Docs/DGP/CCEP/files/cursos/2017/files/guia_analisis_costo_beneficio_acbl_2006.pdf

¹¹ Caso Espinoza Soria. STC Exp. N° 01803-2004-AA/TC del 25 de agosto de 2004, f. j. 11. Ver en: <http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2005/01803-2004-AA.html>

¹² STC del Exp. 2235-2004-AA/TC, FJ 6, segundo párrafo. Ver en: http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2006/00045-2004-AI.html#_ftn11

medio o comparación entre medios alternativos, (iv) principio de proporcionalidad en sentido estricto.¹³

JURISPRUDENCIA DEL INDECOPI Y DECRETO LEGISLATIVO 1256: CONTROL DE BARRERAS BUROCRÁTICAS

Desde el año 1996, el Indecopi, a través de la Comisión de Eliminación de Barreras Burocráticas¹⁴ es competente para realizar un control posterior de las regulaciones de la administración pública, pudiendo ordenar su inaplicación cuando estas hayan incumplido estándares de legalidad o de razonabilidad¹⁵. Para ello, el Tribunal del Indecopi estableció, a través del precedente de observancia obligatoria, aprobado por Resolución N° 182-97-TDC¹⁶, la siguiente metodología de análisis para que las entidades sustenten sus regulaciones administrativas:

1. En cuanto a la legalidad, debía evaluarse si es que la entidad que impone la regulación tiene suficientes atribuciones legales para ello (legalidad de fondo) y si es que cumplió con las formalidades y procedimientos que establece el ordenamiento jurídico (legalidad de forma).
2. En cuanto a la razonabilidad, debía evaluarse si es que la entidad contaba con una justificación o interés público para imponer la regulación, si esta última era idónea para lograr el objetivo planteado, si es que la entidad realizó un análisis costo-beneficio de la regulación y, finalmente, si es que optó por la alternativa regulatoria menos costosa para el administrado.

La referida metodología guarda coincidencias con las sub-etapas de análisis de un AIR y fue pionera a nivel nacional en cuanto a la fijación de estándares de razonabilidad en la actividad regulatoria de la administración pública, siendo posteriormente enriquecida a través de la jurisprudencia del Indecopi. Actualmente, esta metodología ha sido adoptada por la legislación peruana a través del Decreto Legislativo N° 1256 (publicado el 8 de diciembre de 2016), aunque enriquecida con algunos matices, como la obligación de que la entidad haya contado con un análisis de impacto en la competencia¹⁷.

LEY N° 27444: LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL

El Texto Único Ordenado de la Ley 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General¹⁸ (TUO de la LPAG)¹⁹, establece disposiciones importantes en materia de razonabilidad para las regulaciones sobre procedimientos administrativos. En efecto, el Artículo IV del Título Preliminar, reconoce el "principio de razonabilidad", según el cual, cuando las autoridades administrativas adopten decisiones que establezcan restricciones a los administrados, deben mantener la debida proporción entre los medios empleados y los fines públicos a tutelar, debiendo responder estrictamente a lo necesario. Asimismo, se reconoce el "principio de simplicidad", por el cual debe eliminarse toda complejidad innecesaria en los trámites, de modo tal que los requisitos exigidos por las entidades sean racionales y proporcionales a los fines que se persiguen cumplir. En concordancia con los mencionados principios, el artículo 44° del TUO de la LPAG, exige que las entidades tomen en cuenta los siguientes criterios al momento de crear procedimientos administrativos:

1. Incluir requisitos que sean razonablemente indispensables para obtener el pronunciamiento correspondiente.
2. Tomar en cuenta los costos y beneficios generados por los requisitos.
3. Tomar en cuenta la necesidad y relevancia del requisito en relación al objeto del procedimiento administrativo y para obtener el pronunciamiento requerido.

¹³ Ver STC recaídas en los Exps. N° 0010-2002-AI, N° 0010-2004-AI, N° 0045-2004-AI, N° 0090-2004-AA, N° 0050-2004-AI y N.º 00008-2012-PI/TC, entre otros.

Ver más en: [http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/B01644A8B01411E905257D25007866F1/\\$FILE/Burga_Coronel.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/B01644A8B01411E905257D25007866F1/$FILE/Burga_Coronel.pdf)

¹⁴ Antes denominada "Comisión de Acceso al Mercado".

¹⁵ Ver artículo 26BIS del Decreto Ley N° 25868, actualmente derogado por el Decreto Legislativo N° 1256 (publicado el 8 de diciembre de 2016).

¹⁶ Disponible en: <https://www.indecopi.gob.pe/documents/20182/143803/resolucioonn182-97-tdc.pdf>

¹⁷ Ver artículos 14 al 18 del Decreto Legislativo N° 1256.

¹⁸ La LPAG fue publicada el 11 de abril de 2001. La última modificación considerable fue efectuada a través del Decreto Legislativo 1272 (publicado el 21 de diciembre de 2016), lo cual motivó la emisión de un texto único ordenado. Cabe indicar que el contenido de las disposiciones antes mencionadas no ha sido modificado desde la versión inicial del 2001.

¹⁹ TUO aprobado por Decreto Supremo N° 006-2017-JUS (publicado el 20 de marzo de 2017). Disponible en: <http://busquedas.elperuano.com.pe/normaslegales/decreto-supremo-que-aprueba-el-texto-unico-ordenado-de-la-le-decreto-supremo-n-006-2017-jus-1498863-6/>

DECRETO LEGISLATIVO 1310

El DL 1310 establece que las entidades del Poder Ejecutivo están en la obligación de realizar un ACR de todas las disposiciones normativas de alcance general (aquellas que estén por aprobarse y aquellas que estén vigentes) que regulen procedimientos administrativos, con el objetivo de identificar, reducir y/o eliminar toda aquella carga o requerimiento que resulte innecesario o no se encuentre adecuado a la Ley.

El ACR implica que las entidades deben realizar un análisis del tipo costo-beneficio, de necesidad, de efectividad y proporcionalidad de las disposiciones normativas y luego remitir dicha evaluación a la Comisión Multisectorial de Calidad Regulatoria para validación de las mismas.

Luego de validar el ACR, la referida Comisión deberá proponer las disposiciones normativas y los procedimientos que deben ser ratificados o emitidos, a partir de las cuales se aprobará el listado de disposiciones que se mantendrán vigentes por un plazo no mayor a tres años. Asimismo, quedan derogadas las disposiciones que no se ratifican luego de realizar este procedimiento.²⁰

El Reglamento del DL 1310, aprobado mediante el Decreto Supremo No. 075-2017-PCM, establece los lineamientos y disposiciones necesarias para la aplicación e implementación de dicha directiva.

En el Reglamento, se desarrollan brevemente los principios para el análisis de los procedimientos administrativos que estarán sujetos a un primer proceso de evaluación.

La definición del ACR refiere al proceso integral, gradual y continuo de análisis de las disposiciones normativas de carácter general que establecen procedimientos administrativos, comprendiendo la identificación, reducción y/o eliminación de procedimientos administrativos innecesarios, injustificados o que no se encuentran adecuados a la Ley.

Asimismo, estas disposiciones normativas son definidas como aquellas que incluyen reglas objetivas y obligatorias respecto de un procedimiento administrativo. En cuanto a otras definiciones estipuladas, se menciona aquellas que se refieren a la conceptualización de los administrados, las cargas administrativas o costos en los que incurren, al manual para la aplicación del ACR, el cual contiene los lineamientos y directrices que facilitan la evaluación realizada en el marco del ACR, a la Obligación del administrado de presentar documentos en la tramitación de un procedimiento administrativo, y a los procedimientos de iniciativa de parte.²¹

El Reglamento presenta, además, las disposiciones normativas que ingresan al ACR, las cuales incluyen: disposiciones normativas vigentes, proyectos de disposiciones normativas, disposiciones normativas que fueron ratificados mediante Decreto Supremo o emitidos por la entidad competente, antes del vencimiento del plazo máximo de tres años, y proyectos de modificación de disposiciones vigentes antes de su aprobación.²²

Finalmente, el Reglamento señala que las entidades encargadas de realizar el ACR de las disposiciones normativas, buscan cumplir con los siguientes principios:²³

- i. Principio de Legalidad:** Se basa en la importancia de asegurar que las autoridades administrativas a cargo de procedimientos administrativos actúen con respeto y de acuerdo a la Ley.
- ii. Principio de Necesidad:** Considera la importancia de asegurar que el procedimiento administrativo contribuya con el objetivo de resolver un problema relevante, así como de presentar otras mejores alternativas al procedimiento administrativo.

²⁰ El Decreto dispone, además, que los usuarios o administrados podrán denunciar el incumplimiento de lo establecido en la norma ante la Comisión de Eliminación de Barreras Burocráticas del INDECOPI. Ver en: <http://busquedas.elperuano.com.pe/normaslegales/decreto-legislativo-que-aprueba-medidas-adicionales-de-simpl-decreto-legislativo-n-1310-1469390-1/>

²¹ Ver artículo 3 del DS. Disponible en: <http://busquedas.elperuano.com.pe/download/url/decreto-supremo-que-aprueba-el-reglamento-para-la-aplicacion-decreto-supremo-n-075-2017-pcm-1544024-1>

²² Ver artículo 4 del DS. Disponible en: <http://busquedas.elperuano.com.pe/download/url/decreto-supremo-que-aprueba-el-reglamento-para-la-aplicacion-decreto-supremo-n-075-2017-pcm-1544024-1>

²³ La definición de los principios fue tomada del artículo 5 del DS. Disponible en: <http://busquedas.elperuano.com.pe/download/url/decreto-supremo-que-aprueba-el-reglamento-para-la-aplicacion-decreto-supremo-n-075-2017-pcm-1544024-1>

iii. Principio de Efectividad: Se basa en la importancia de verificar que cada una de las obligaciones de información exigida contribuye a alcanzar el objeto del procedimiento administrativo, debiendo eliminarse toda complejidad innecesaria.

iv. Principio de Proporcionalidad: Se basa en analizar la debida proporción entre el objeto del procedimiento administrativo y las obligaciones de información exigidas mediante la determinación y reducción de las cargas administrativas que se genera a los administrados.

1.2 PRINCIPIOS DEL ACR: SISTEMATIZACIÓN DE LO RAZONABLE

Para el Indecopi, el ACR es un proceso que establece - de manera sistemática - la razonabilidad de una propuesta normativa o la evaluación de la razonabilidad de una norma vigente. El rasgo común en el proceso de ACR, independientemente del dispositivo legal, es el uso intensivo de fundamentos económicos.

Por ello, se entiende que toda norma que establece obligaciones, procedimientos, reglas de juego, principios, entre otros, puede ser susceptible de un proceso de ACR. Asimismo, el ACR puede contener principios aplicables para la toma de decisiones de naturaleza distinta de la normativa.

En esa línea, lo deseable será que el ACR deba aplicarse a la norma de mayor rango que establece las obligaciones, prohibiciones, requisitos, entre otros. Como es natural, de existir una propuesta de cambio que emane del ACR, el proceso de implementación del cambio dependerá del rango de la norma.

Sin embargo, la decisión de aplicar un proceso de ACR, por parte del Indecopi o cualquier otra autoridad administrativa, depende de los condicionamientos de orden legal que puedan existir respecto de la regulación materia de análisis. Por ejemplo, la revisión ex post de dispositivos directorales o decretos supremos que establecen procedimientos administrativos, y sus requisitos, depende de si estos están o no dispuestos en una Ley o Decreto Legislativo. De ser este el caso, el ACR no es aplicable al dispositivo de rango inferior, en tanto la regulación tiene origen en una norma de rango superior.

En otras palabras, dadas las funciones del Indecopi, es más probable desarrollar por iniciativa propia el ACR para reglamentos, que para leyes o decretos legislativos. Sin embargo, deberá considerarse que la emisión de opiniones de proyectos legislativos, en las materias de competencia del Indecopi, se harán también en el marco del ACR.

Superado el principio de Legalidad, el ACR requiere una evaluación de la necesidad, efectividad, proporcionalidad y costo-beneficio. Probar que una norma supera este tipo de evaluación puede verse como una prueba de razonabilidad, en el espíritu del "Test de Razonabilidad", referido en la subsección anterior. Sin embargo, repasar los principios dispuestos para el ACR nos hace pensar más en un proceso de optimización secuencial de una norma con un carácter dinámico.

En la Figura 1 se plantea de manera esquemática el ciclo de análisis secuencial contenido en los principios del ACR. Los principios serán discutidos a la luz de contenido de eminente carácter económico en la subsección siguiente.

Figura 1
SECUENCIA DE ANÁLISIS Y LOS PRINCIPIOS DEL ACR

ORIGEN DE LA REGULACIÓN Y PRINCIPIO DE LEGALIDAD:

Paso 1: identificar el origen de la regulación. Si la regulación ha sido dispuesta en una Ley, Decreto Legislativo o norma de igual fuerza, no corresponde a la entidad administrativa realizar el ACR, sino al propio Poder Legislativo. Por el contrario, si la regulación (el procedimiento y/o requisito, por ejemplo) ha sido creado por una norma reglamentaria, corresponde que la entidad administrativa continúe con los demás niveles de análisis.



Paso 2: si la regulación tiene origen reglamentario, evaluar si las reglas creadas son compatibles con la legislación nacional (por ejemplo, con las leyes en materia de simplificación de trámites) y si están dentro de los límites de las atribuciones de la respectiva entidad administrativa.



ANÁLISIS DE NECESIDAD

Paso 3: discutir la necesidad de la intervención. Si se concluye que la intervención no es necesaria y es la más restrictiva, no añade valor evaluar la aplicación de los dos principios siguientes.



ANÁLISIS DE EFECTIVIDAD

Paso 4: si la discusión permite justificar la intervención, se debe pasar a evaluar si la propuesta es efectiva. Nuevamente, si la propuesta no demuestra ser efectiva, el analista sólo perderá tiempo buscando valorar si la misma es proporcional.



ANÁLISIS DE PROPORCIONALIDAD

Paso 5: si se pasa la prueba de efectividad, se debe pasar a verificar si la medida es proporcionada, es decir si existe una relación equilibrada de excedentes que se ganan en la aplicación de la norma.



EVALUACIÓN POSTERIOR DE EFECTIVIDAD

Paso 6: transcurrido un periodo de haber sido aplicada la regulación, la autoridad competente realiza una evaluación sobre el cumplimiento de los objetivos planteados inicialmente, de tal manera que se verifique con información real si la regulación fue o no efectiva.

Fuente: D.L. 1301 y Su Reglamento/Gerencia de Estudios Económicos del Indecopi
Elaboración: Gerencia de Estudios Económicos del Indecopi.

1.3 DEFINICIONES

Si bien el DL 1310 establece la obligatoriedad de procesar, bajo un ACR, todos los procedimientos administrativos de las entidades del Gobierno Central, en tanto forme parte de una política pública, deberá esperarse que sea exigible a todas las entidades de la Administración Pública (incluidos gobiernos locales y regionales), y para todas las decisiones que impliquen la emisión de normas que regulen la actividad cotidiana de los ciudadanos y las empresas.

Un primer requerimiento de análisis busca dotar de mayor contenido a los principios del ACR dispuestos en la normativa vigente, sin embargo, merece la pena también reflexionar respecto de lo que se entiende por regulación.

El enfoque económico básico de economía pública, tiende a advertir que las necesidades de intervención de una autoridad en la vida de las personas y entidades, se justifican por la existencia de problemas que el mercado no puede resolver.²⁴ Claramente, la existencia de un problema requiere un objetivo de referencia que no puede ser alcanzado de manera puramente descentralizada.

De manera simple, el objetivo teórico es el mayor bienestar social, ya sea de un mercado o de la economía en su conjunto. Se trata, por lo tanto, de un objetivo basado exclusivamente en eficiencia. En la realidad, sin embargo, los objetivos de intervención buscan también introducir criterios de equidad o redistribución, de tal manera que se valore más el bienestar de un grupo de agentes que de otros.

La regulación, en su expresión más general, es por lo tanto la intervención pública - de cualquier naturaleza - que pretende influir en el comportamiento de los agentes en la economía a fin de acercar la solución descentralizada a la solución socialmente óptima. En otras palabras, busca limitar u orientar las decisiones privadas en el ánimo de coordinarlas de la mejor manera para propender a un óptimo social.

El ACR se enfocará, no obstante, en las regulaciones que son establecidas en normas de diferentes rangos y que establecen límites al comportamiento de los ciudadanos y las empresas.

Esta breve reflexión, contribuye a establecer, de forma natural, el contenido económico de los principios del ACR dispuestos en la normativa.

1.3.1 Necesidad

Desde un punto de vista normativo, en oposición a un punto de vista positivo, la regulación debe justificarse en algún tipo de falla de mercado. Una falla de mercado puede definirse, en general, como cualquier fricción en el mercado que implica que el resultado es ineficiente desde un punto de vista económico.²⁵

De esta manera, la intervención pública se sustenta en la necesidad de resolver un problema de bienestar derivado de la imposibilidad del mercado de mejorar la solución mediante decisiones descentralizadas.

En ese sentido, en el ACR aplicable en el caso del Indecopi, el proceso de análisis de la necesidad de la intervención, reglamentación o regulación, se desarrollará en tres pasos:

Definición del Problema: En este primer paso se deberá identificar y valorar la existencia de una falla de mercado o problema de interés público, cuyo efecto de bienestar es lo suficientemente relevante para motivar la intervención, reglamentación o regulación.

En principio, y de ser posible, debe también analizarse qué elementos estructurales del mercado, o elementos de comportamiento, condicionan el problema (causas del problema).

²⁴ Ver VISCUSI, K., HARRINGTON, W., JOSEPH, E. y J. VERNON. (2005). Economics of regulation and antitrust. 4ta. ed. Massachusetts: Massachusetts Institute Technology.

²⁵ De acuerdo con el glosario de términos de la OECD, una falla del mercado describe situaciones en las que los resultados del mercado no son eficientes en el sentido de Pareto, y dichas situaciones proporcionan una justificación para la intervención del gobierno. Ver: <https://stats.oecd.org/glossary/detail.asp?ID=3254>

Cabe indicar que para esta etapa es necesario contar con evidencia de que existe un problema (efectiva o potencialmente), ya que de lo contrario se podría estar justificando una intervención regulatoria sin que exista necesidad.

Definición del Objetivo: En este segundo paso, se deberá determinar el elemento o elementos del problema que se busca controlar y cuyo control es viable, con la finalidad de mejorar los resultados de bienestar.

En este sentido, se espera que, dada las limitaciones presupuestales y otras de orden más estructural, la propuesta de intervención se centre en uno o varios elementos priorizados del problema, de ser el caso.

El objetivo, entonces, se refiere a una o varias metas asociadas a las aristas del problema que se desea atacar. A diferencia de un programa o intervención pública que ofrece un producto o servicio directo al ciudadano a la empresa, no sería necesariamente factible definir ex-ante una meta en términos del tiempo o porcentaje de alcance de los objetivos.²⁶

Evaluación de Alternativas a la Intervención: En ese tercer paso, se deberá reflexionar si la intervención en términos de una regulación es la manera menos restrictiva de alcanzar el objetivo, o si, por ejemplo, alternativas de autoregulación, desregulación, o mantener el status quo, pueden dar mejores resultados.

1.3.2 Efectividad

De acuerdo con la experiencia de la GEE, el principio de efectividad tiene fundamentalmente dos dimensiones. El diseño regulatorio orientado a alcanzar el objetivo, y la convicción de que las medidas combinadas en el diseño regulatorio tienen (de manera individual o conjunta) impacto significativo.

Por tanto, una regulación efectiva debe demostrar que tiene un diseño que causa o causará cambios en las variables que pueden definirse en el entorno del objetivo.

En tal sentido, el diseño regulatorio incluye, por ejemplo, requisitos, normas de comportamiento, incentivos, plazos, entre otros que en conjunto deben demostrar un impacto efectivo sobre el objetivo trazado.

De esta forma, el análisis de efectividad busca identificar que los elementos propios del diseño regulatorio presentan una vinculación causal, a través de algún mecanismo, sobre la o las variables con las que se define el problema, y por extensión, el objetivo de la intervención.

Como en otros ámbitos del análisis económico de las relaciones de causalidad, es importante identificar un mecanismo de causalidad y evidencia de la relación causa-efecto del diseño regulatorio y el objetivo que se persigue.

1.3.3 Proporcionalidad

El principio de proporcionalidad se relacionará con la relación entre el impacto, en términos de beneficios para sociedad, y el costo de cumplimiento privado y público de la intervención, reglamento o regulación propuesta.

En otras palabras, el principio de proporcionalidad está orientado a verificar que los costos de cumplimiento (o en general los costos sociales) de la regulación diseñada son, al menos proporcionales, a los beneficios generados. Asimismo, por construcción, los beneficios generados deberán contarse en términos de la expectativa de cumplimiento del objetivo trazado en el análisis de necesidad.

Para evitar confusión, debemos aclarar que este enfoque o definición de proporcionalidad tiene un claro espíritu conceptual, y sólo condiciona la práctica del ACR en tanto principio o requisito mínimo.

Quiere decir entonces que, según el caso, se deben discutir estándares determinados exigibles a una regulación a fin de demostrar su contribución al bienestar, neto de los costos sociales.

²⁶ En el proceso de valoración del desempeño de la norma (Ver paso 6 de la Figura1), debe contarse con mayor información sobre su impactos y efectos causales que permita eventualmente definir metas en términos de los objetivos planteados.

Elección de la alternativa menos restrictiva: una vez definido el objetivo u objetivos de la intervención regulatoria, el análisis de proporcionalidad requiere que hayan sido evaluadas otras medidas alternativas igual o similarmente efectivas, y que haya sido elegida la opción menos restrictiva posible²⁷.

Cuadro 1
DESARROLLO DE CONCEPTOS DE LOS PRINCIPIOS DEL DL 1310

CONCEPTO	DESCRIPCIÓN
Necesidad	Evaluación de la necesidad de la regulación, tomando en consideración la problemática que se desea abordar y resolver, definiendo adecuadamente el objetivo. Asimismo, debe demostrarse que se ha elegido la alternativa regulatoria menos restrictiva, dentro de un grupo de opciones igual o similarmente efectivas.
Efectividad	Establecer un vínculo causal (causa-efecto) entre la propuesta, el problema y el objetivo que se desea alcanzar.
Proporcionalidad	<p>Valorar si la carga económica (o las distorsiones) que se impone a la sociedad es al menos proporcional respecto de los beneficios que se esperan obtener, identificando qué agentes ganan y qué agentes pierden. Se podrá utilizar la herramienta del ACB u otra aplicable al caso en cuestión.</p> <p>De este modo, la proporcionalidad trata sobre cambios que afecten positiva o negativamente la eficiencia social.</p> <p>Sin embargo, es posible ponderar los efectos sobre uno u otro grupo de manera distinta, según los objetivos de política que se persigan.</p>

Fuente y elaboración: Gerencia de Estudios Económicos del Indecopi.

2. ESTÁNDARES PARA LA APLICACIÓN DEL ACR

2.1 ANÁLISIS DE IMPACTO REGULATORIO DEL “RIA”

El ACR, como hemos visto, trata de conjunto de principios para la evaluación de la calidad de las reglas administrativas a los que se les puede y debe dar contenido económico. Llevar el ACR al plano práctico implica escoger una metodología que, siendo afín a los principios, asegure contar con recomendaciones bien sustentadas y convincentes.

La experiencia ganada por la GEE en materia de análisis de impactos de iniciativas normativas nos permite indicar que una metodología práctica para la implementación de los principios del ACR no puede encajar en todas las situaciones. No es recomendable, por lo tanto, considerar un método del tipo *one-size-fits-all* o de *receta única*.

²⁷ Para mayor detalle sobre el test de necesidad, como sub-etapa del principio de proporcionalidad, ver: Arnold et al (2012) “El principio de proporcionalidad en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional” en: Estudios Constitucionales, Año 10, N° 1, pp. 65-86; y, Arai-takahashi, Y. (1999) “Proportionality – a German approach” en: Amicus Curiae 19 - Journal of the Institute of Advanced Legal Studies (University of London), pp. 11-13.

Por ejemplo, proyectos normativos, o normas vigentes, que marcan reglas de juego fundamentales en un mercado deben analizarse con profundidad y a la luz de la mayor cantidad de evidencia posible.

Por su parte, normas que vienen a delinear procesos internos de instituciones públicas, determinados procedimientos administrativos, entre otros, no necesariamente deben ser sometidas a un examen con la misma amplitud.

No debe entenderse, no obstante, que esta visión implica pérdida de rigurosidad. Lo que se sugiere, más bien, está referido a términos del estándar en materia de pasos, nivel de evidencia y cantidad, necesidad de observar mejores prácticas internacionales, entre otros.

Al respecto, resulta interesante observar los métodos empleados por diversos países de la OCDE, para la evaluación de sus decisiones regulatorias, entre las que destacan los juicios de expertos, consenso de agentes involucrados, decisiones basadas en el proceso político, benchmarking o análisis empírico.²⁸

Precisamente, dentro del conjunto de métodos empíricos para la toma de decisiones se encuentra el RIA sugerido por la OCDE, que involucra como un elemento de cuantificación de impactos el ACB, que discutiremos más adelante.

En este punto, cabe preguntarse si el RIA es un método adecuado para valorar la calidad de cualquier tipo de regulación. En tal sentido, una manera práctica de responder a la pregunta es aplicando los pasos del RIA al análisis de establecer, por norma, que el propio RIA sea de aplicación obligatoria para el ACR, por ejemplo, de procedimientos administrativos de una entidad pública.

Cabe destacar que, como enfoque integral, el RIA proporciona un marco para la identificación de los factores relevantes para la toma de decisiones centrado en:

- i.** Mejorar la comprensión de los impactos reales de las acciones del gobierno, incluyendo tanto los beneficios como los costos de dichas acciones;
- ii.** Integrar múltiples objetivos de políticas;
- iii.** Mejorar la transparencia y la consulta;
- iv.** Mejorar la contabilidad del gobierno.

En la práctica, tal y como se muestra esquemáticamente en el Cuadro 2, el enfoque de RIA propone establecer claramente a la oficina patrocinadora, el propósito de la iniciativa, la estimación de costos, la estimación de beneficios, y el impacto de la regulación, especificando (entre otros aspectos) el alcance de la iniciativa y los principales cambios que involucra.

²⁸ Ver OCDE (1997), Organisation for Economic Co-Operation and Development. Regulatory Impact Analysis – Best Practices in OECD Countries, pp 14.

Cuadro 2
ESQUEMA RESUMIDO PARA EL RIA - OECD

SECCIÓN	DESCRIPCIÓN
1. Objetivo	Indique claramente el objetivo de la política(s) y el objetivo de la propuesta de reglamentación.
2. Problema	Describa la naturaleza de la evaluación y el alcance del problema que se abordará con la propuesta de reglamentación.
3. La propuesta regulatoria	<p>Explicar la propuesta reglamentaria:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Describir las regulaciones • Describir la autoridad legal para tomar la regulación • Listar los grupos que podrían verse afectados por la reglamentación (ciudadanos, empresas y dentro del gobierno) • Describir el régimen de aplicación y la estrategia propuesta para garantizar el cumplimiento.
4. Análisis costo-beneficio	<p>Definir claramente los beneficios y costos esperados de la propuesta normativa para cada grupo:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Administrativo • Económico • Social • Ambiental • Aplicación y Cumplimiento
5. Comparación de los costos y beneficios	Incluir un cuadro comparativo de los costos y beneficios para cada una de las categorías anteriores, listando los valores monetarios de cada uno o proporcionando una descripción.
6. Identificación de alternativas	Enumerar las alternativas prácticas, incluyendo cualquier enfoque no regulatorio que haya sido considerado como opción en lugar del enfoque regulador propuesto.
7. Comparación de los costos y beneficios de las alternativas	Describir los beneficios y costos de cada alternativa práctica considerada.
8. Comparación de alternativas con propuestas regulatorias	Esquema de cómo y de qué manera la propuesta de reglamentación identificado es superior a las alternativas que fueron consideradas.
9. Consulta	Describir el proceso de consulta donde se recogieron opiniones de los interesados. Listar todos los grupos que fueron invitados a comentar la propuesta de reglamentación y resumir sus comentarios.

Fuente: OCDE (2008). *Introductory Handbook for Undertaking Regulatory Impact Analysis (RIA)*. pp. 22-23.

Elaboración: Gerencia de Estudios Económicos del Indecopi.

La experiencia particular de Estados Unidos, en la aplicación del RIA, permite destacar los siguientes ocho principios que sugieren el uso del RIA y maximizan su eficacia a largo plazo, donde claramente el ACB juega un papel central:

- i.** El ACB es útil para comparar efectos favorables y desfavorables de las políticas.
- ii.** Los tomadores de decisiones no deberían ser excluidos de la evaluación de costos y beneficios económicos. Debería permitirse que las agencias empleen el análisis económico para ayudar a establecer prioridades regulatorias.
- iii.** El ACB debe ser requerido para todas las decisiones regulatorias importantes.
- iv.** Aunque las agencias deberían estar obligadas a realizar un ACB para las decisiones importantes y explicar por qué se ha seleccionado una u otra acción, no debería existir la obligación de realizar un análisis demasiado estricto.
- v.** Los beneficios y costos de las políticas propuestas deben cuantificarse siempre que sea posible. Sin embargo, hay que tener en cuenta que las mejores estimaciones suelen presentarse conjuntamente con una descripción del grado de incertidumbre.
- vi.** Es probable que las revisiones más extensas sean las mejores.
- vii.** Debe emplearse un conjunto básico de supuestos económicos para el cálculo beneficios y costos. Las variables claves incluyen la tasa social de descuento, el valor de reducir la muerte prematura y los accidentes, y el valor de reducir la salud.
- viii.** Aunque el ACB se centra principalmente en la relación entre los beneficios globales y los costos, un análisis mucho más completo podría incluir la identificación de las consecuencias distributivas más importantes (incluso los costos de oportunidad).

De otro lado, es importante destacar el esquema de RIA propuesto por Australia, el cual incluye los siguientes elementos: objetivos, opciones, análisis de impacto, aplicación y revisión y resumen, con el detalle que se muestra en el Cuadro 3. De manera similar, el RIA aplicado actualmente por el Reino Unido comparte los aspectos fundamentales de la propuesta de la OECD aunque con ciertas particularidades. En el Cuadro 4 se presenta un resumen de los pasos de esta metodología aplicada por el Reino Unido.

Cuadro 3
ESQUEMA RESUMIDO DEL ENFOQUE DE RIA DE AUSTRALIA

SECCIÓN	DESCRIPCIÓN
1. Objetivos	<ol style="list-style-type: none"> 1. ¿Cuál es el problema a tratar? 2. ¿Por qué es necesaria la acción gubernamental para corregir el problema? 3. ¿Están en juego los objetivos del gobierno? 4. ¿Existe una regulación / política actualmente en vigor? ¿Quién la administra?
2. Opciones	<ol style="list-style-type: none"> 1. ¿Qué opciones para lidiar con el problema se están considerando? 2. Identificar las limitaciones que pueden hacer que algunas opciones no sean viables.

SECCIÓN	DESCRIPCIÓN
3. Análisis de impacto	<ol style="list-style-type: none"> 1. ¿Quién se ve afectado por el problema y probablemente quienes se verán afectados por las soluciones propuestas? 2. ¿De qué manera la propuesta afectará a las regulaciones existentes y a las funciones de las autoridades reguladoras ya existente? 3. Identificar y clasificar los impactos esperados de las opciones propuestas, así como los posibles beneficios o costos probables. 4. Determinar qué grupos son propensos a experimentar estos beneficios y costos, y cuál es el alcance de sus efectos probables. Cuantificar estos cuando sea posible. 5. Identificar los efectos distributivos y atribuirlos a los grupos afectados. 6. Ordenar las opciones de acuerdo a los beneficios y costes que generan y cómo estos beneficios y costos se distribuyen. 7. Identificar las fuentes de datos y los principales supuestos utilizados en la elaboración de estas evaluaciones. 8. Resumir los resultados de cada opción examinada y explicar por qué se prefiere una opción en particular.
4. Aplicación y revisión	<ol style="list-style-type: none"> 1. ¿Cómo se implementará la opción preferida? 2. ¿Es la opción preferida clara, coherente, comprensible y accesible para los usuarios? 3. ¿Cómo se evaluará la eficacia de la opción preferida? ¿Con qué frecuencia? 4. Si la opción preferida toma la forma de la legislación primaria, ¿existe una disposición incorporada para revisar o revocar el acto después de que ha estado en vigor durante un cierto período de tiempo?
5. Resumen	<ol style="list-style-type: none"> 1. Proporcionar un breve resumen de la evaluación de cada opción. 2. Establecer el curso de acción preferido, e indicar por qué. 3. Describir sucintamente los supuestos en los que se basa esta conclusión.

Fuente: OCDE (1997). pp. 130-137.

Elaboración: Gerencia de Estudios Económicos del Indecopi.

Cuadro 4
ESQUEMA_RIA - GOBIERNO BRITÁNICO

SECCIÓN	DESCRIPCIÓN
Problema y objetivos	El problema bajo consideración / razón de la intervención del gobierno
	Los objetivos de la política pública y los efectos deseados.
Alternativas	Las opciones regulatorias consideradas, incluidos métodos alternativos a la emisión de normativa.
Información para evaluación posterior	Precisión de si es que la regulación será revisada

SECCIÓN	DESCRIPCIÓN
Análisis de costos y beneficios	Descripción y escala de los principales costos monetizados (por "principales grupos afectados")
	Descripción de otros costos "no-monetizados" (por "principales grupos afectados")
	Descripción y escala de los principales beneficios monetizados (por "principales grupos afectados")
	Descripción de otros beneficios "no-monetizados" (por "principales grupos afectados")
	Costos y beneficios directos para los negocios.
	Riesgos y asunciones (o hipótesis)

Fuente: Department for Business, Innovation & Skills – UK Gov. (2016)

Elaboración: Francisco Ochoa Mendoza.

En suma, en el contexto del RIA, desde una perspectiva económica que parta sobre la definición de un statu quo, el ACB debe considerar diversos elementos entre los que destacan:

- i.** La identificación de los principales agentes involucrados,
- ii.** Una adecuada justificación de los mecanismos de causalidad de los efectos esperados,
- iii.** Una valoración objetiva de los efectos positivos y negativos esperados,
- iv.** Incorporar la incertidumbre propia de los cálculos a realizar (posiblemente planteando escenarios y riesgos),
- v.** Un lapso de tiempo razonable sobre el cual se desarrollarían los efectos esperados,
- vi.** Un adecuado descuento de los valores monetarios, de acuerdo con una tasa de descuento apropiada,
- vii.** Una discusión sobre elementos distributivos que complemente el análisis puramente monetario,
- viii.** Finalmente, una discusión de los elementos de orden cualitativo que permitan complementar el análisis numérico desarrollado.

Este repaso nos permite plantear si la metodología RIA debe ser siempre el estándar del ACR. Para ello, cabe preguntarse si esta regla pasaría el análisis del propio RIA. Observando los diversos pasos a seguir, se llega fácilmente a la conclusión que la metodología como regla, no supera su propio RIA para casos en los que existen alternativas más eficientes de análisis, especialmente tratándose de reglas de orden administrativo.

Las reglas de orden administrativo, pueden no estar completamente alineadas con un objetivo de política pública, sino simplemente orientadas a generar procesos para servicios al ciudadano y la empresa organizados y eficientes en términos de gestión pública.

De la experiencia desarrollada por la GEE a lo largo del tiempo, podemos establecer básicamente tres estándares metodológicos según sus niveles de exigencia.

- i.** Análisis de Impacto Regulatorio Completo – RIAC .- Se basa fundamentalmente en los pasos sugeridos en la experiencia internacional referida en la discusión sostenida hasta el momento.
- ii.** Análisis de Impacto Regulatorio Simplificado – RIAS .- Se basa en el marco de un RIA convencional pero prescindiendo de algunos pasos. Un ejemplo es prescindir de la consulta pública, o la discusión

exhaustiva de opciones alternativas.

- iii. Evaluación Simple de Calidad – ESC .- Se basa en la aplicación fundamental de los principios del ACR, en función a una evaluación sistemática, sencilla y directa de los mismos. En otras palabras, busca abordar de forma sencilla los tres principios del ACR en tres grandes bloques de análisis.

El ESC que ha desarrollado la GEE y que se ha venido aplicando se explica y motiva a grandes rasgos en la Sección 4 y se complementa con la información contenida en el Anexo de este Documento de Trabajo.

2.2 RELEVANCIA TEMPORAL: EX POST VS EX ANTE

La evaluación ex post permite, eventualmente, abordar el análisis desde una perspectiva de causalidad. Ello en tanto existe evidencia empírica sobre la evolución de las variables objetivo antes y después de la intervención.

En términos de la modelación económica de relaciones entre variables que explican el comportamiento y variables que contienen información sobre el comportamiento, podemos decir que **la evaluación ex post puede hacerse en función a ecuaciones de forma reducida**, donde el interés se centra en evaluar el impacto o causalidad de la política respecto del objetivo definido.

El análisis ex ante, por otro lado, en principio carece de la evidencia necesaria para implementar un enfoque causal en estricto, debido a que por definición no existe información sobre las variables objetivo después de la intervención.

Por esta razón, el análisis ex ante es un candidato natural a ser desarrollado con una combinación de herramientas de tipo cualitativo y cuantitativo. Sin embargo, debe tomarse en consideración que el análisis ex ante puede requerir formarse una idea de las eventuales relaciones causales que pueden afectarse por la intervención. En ese sentido, el enfoque de análisis **ex ante viene a ser de tipo estructural**.

Debido a lo señalado, el desarrollo de una evaluación posterior se hace necesaria si el enfoque de calidad regulatoria es de efectividad en la intervención, a diferencia de un enfoque meramente justificatorio y predictivo a través del uso aislado del análisis ex-ante mediante un RIA. Este tipo de evaluación es la que brinda dinamismo y optimalidad al ACB.

2.3 AMBITOS Y DIMENSIÓN DE LA INTERVENCIÓN

Las regulaciones pueden dividirse según el ámbito y dimensión de la intervención pública que concretan.

Por ámbito entendemos si se trata de una regulación que afecta un conjunto limitado de actividades de la economía o, por el contrario, un conjunto amplio y general. De otro lado, por dimensión, pensamos en el grado de intervención.

Una reglamentación de dimensión limitada no configura limitaciones significativas a las decisiones de los agentes económicos, incluyendo a los ciudadanos. En contraste, una reglamentación de dimensión significativa limita de manera directa las decisiones de los agentes, o bien, define reglas de juego o comportamiento para el desarrollo de las actividades económicas.

En forma sencilla, un procedimiento administrativo para obtener un servicio de una institución pública específica puede considerarse, en principio, de ámbito y dimensión limitada. Un procedimiento administrativo para obtener una licencia, permiso o concesión, puede considerarse de ámbito limitado o general y de dimensión significativa.

Las regulaciones que definen la manera en que dos o más agentes económicos pueden relacionarse, así como las reglamentaciones que establecen procesos de formación de precios o de calidad o atributos de productos, pueden entenderse como intervenciones de dimensión significativa.

2.4 ENFOQUE PARCIAL O GENERAL

En tanto el ACR busca orientar el diseño regulatorio o reglamentario con un enfoque de optimalidad, aquello que a nuestro entender lo diferencia de un tradicional análisis de razonabilidad, corresponde establecer como estándar el enfoque de valoración de efectos.

Para ello, en el pasado, la GEE ha previsto utilizar dos líneas de acción dependiendo del grado de alcance de la intervención en los mercados.

En primer lugar, tratándose de intervenciones de orden muy puntual o específico, donde no se rigen reglas fundamentales de comportamiento o conducta, el análisis de efectividad e impactos puede acotarse a un estudio parcial de mercado. El enfoque parcial implica, en términos de conceptos básicos de economía, estudiar el problema, objetivos, efectividad (relaciones de causalidad) y efectos sobre el bienestar o proporcionalidad, atendiendo al equilibrio parcial del mercado directamente afectado.

Este primer avance se justifica en que las intervenciones de menor entidad, por ejemplo aquellas que vienen a ordenar en forma simple la entrada de agentes al mercado, las reglas de supervisión, sanción, entre otros, generan escasos vínculos entre el mercado afectado y, por ejemplo, mercados de factores relacionados.

En segundo lugar, las intervenciones que proponen reglas de comportamiento sustantivo o limitan de manera directa las decisiones estratégicas de las empresas o el libre albedrío de los ciudadanos, requerirán por lo general estudiar los principios del ACR con un enfoque general.

En consistencia con el enfoque parcial, el enfoque general ha sido en ocasiones abordado como un análisis de equilibrio general, en términos microeconómicos básicos. Sin embargo, es preciso indicar que el equilibrio general se aproxima mediante un eminente sentido simplificador, sin esperar llevar el caso a un plano de grandes modelos de relacionamientos de oferta, demanda y mercados de factores.

3. LINEAMIENTOS PARA LA CONDUCCIÓN DEL ACR

3.1 PRIORIZACIÓN DE EFECTOS DIRECTOS SOBRE EFECTOS DE SEGUNDO ORDEN

En el marco de los estándares de aplicación del ACR, planteados en la sección anterior, destaca la necesidad de estudiar relaciones económicas, ya sea desde un punto de vista parcial o general, y en una visión de forma reducida o de forma estructural implica identificar efectos directos y efectos indirectos sobre agentes económicos.

Los efectos directos son los más reconocibles y fáciles de analizar a la luz de las relaciones de causalidad, y por lo general pueden ser abordados de forma razonable y poco controversial.

Los efectos indirectos o secundarios, son por lo general considerados de menor entidad, pues se entiende que su contribución es marginal respecto a la de los efectos directos. Es por ello que en el análisis de efectividad sólo interesarían los efectos que directamente contribuyen al logro de los objetivos de la intervención.

De otro lado, en el análisis de proporcionalidad o bienestar, los efectos o impactos indirectos, sobre todo los que pueden generar costos sociales o distorsiones, son difíciles de identificar, ex-ante, y su cuantificación o discusión cualitativa puede ofrecer sólo claridad marginal al análisis respecto de esfuerzo que supone su estudio.

Sin embargo, es más probable que la GEE se aboque al estudio de efectos indirectos cuando se evalúe, a la luz del ACR, intervenciones de ámbito y dimensión significativa. En tal sentido, el estándar de análisis seguirá un enfoque de equilibrio general.

De otro lado, en términos de dimensión temporal del análisis de la intervención, es más probable que se analicen efectos indirectos en evaluaciones ex – post que en evaluaciones ex – ante. Si bien esto podría

parecer contradictorio, ya que hemos indicado que el enfoque ex –ante puede requerir un análisis más estructural del caso, lo cierto es que para todo fin práctico cuando se aplica un análisis ex – post es de esperarse que exista más información para abordar eventuales efectos indirectos o de segundo orden.

3.2 FUNCIÓN OBJETIVO Y CRITERIO DE COMPARACIÓN DE ALTERNATIVAS

3.2.1 Criterio General de Kaldor-Hicks

Intuitivamente, es lógico pensar que la elección de una medida o política finalmente depende de la magnitud de las ganancias de los ganadores y los costos de los perdedores; sin embargo, es importante destacar que de acuerdo con la literatura económica, la medición de dichas ganancias y pérdidas a través de un indicador arbitrario (por ejemplo monetario) se debería al hecho de que nos es posible medir la utilidad²⁹ que proporcionaría una determinada medida o política.

En efecto, el bienestar de los agentes económicos involucrados en una actividad productiva, sujetos a un conjunto de reglas y regulaciones, suele evaluarse en términos de excedentes económicos monetarios; sin embargo, no siempre es posible valorar económicamente todos los beneficios y costos involucrados.

Asimismo, dentro del objetivo de bienestar social, el *policymaker* no necesariamente debe adjudicar el mismo peso a una unidad monetaria percibida por un agente respecto de otro agente.

Sin embargo, en esta línea argumental, dado que muchas medidas de política se eligen con base a la magnitud de los beneficios económicos de los ganadores y los costos económicos de los perdedores, la medición en términos cuantitativos resulta siendo de vital importancia.

Los criterios de elección de políticas constituyen juicios de valor propuestos por la Economía del Bienestar³⁰ para ayudar a los tomadores de decisión a elegir entre diferentes alternativas; sin embargo, un juicio de valor es una apreciación subjetiva sobre algo, y en política pública los diferentes juicios de valor pueden llegar a ser controversiales, ya que pueden diferir grandemente entre las personas encargadas de tomar decisiones.

Dentro de los principales criterios para la elección de políticas propuestos por la literatura económica destacan: el Criterio de la Función de Bienestar Social, el Criterio de Pareto, el Criterio de Compensación de Kaldor y Hicks y el criterio de Bienestar de Samuelson.

Según Stiglitz (2003),³¹ la Función de Bienestar Social indica el nivel de bienestar social de un determinado conjunto de niveles de utilidad alcanzados por los miembros de la sociedad. Este criterio sirve para ordenar las distintas asignaciones de recursos, puesto que la función de bienestar social le asigna a cada asignación de recursos un determinado nivel de bienestar de la sociedad, siendo socialmente preferida aquella asignación que implique un mayor valor de la función objetivo respecto a otra asignación que muestre un menor valor de la función.

En ese sentido, la Función de Bienestar Social permite que se hagan comparaciones entre diferentes políticas y que se escoja la política que maximiza el bienestar de la sociedad (el cual que se encuentra en función directa de las utilidades de los agentes). Sin embargo, a pesar que este juicio de valor es ampliamente aceptado por economistas y diseñadores de políticas públicas, es necesario incorporar supuestos y escenarios que permitan hacer operativo este criterio.

En esa línea, de acuerdo con Just *et al.* (2004),³² siempre que se logre especificar la forma funcional de una Función de Bienestar Social, se tendrá que enfrentar una diversidad de problemas prácticos, pues este enfoque necesita que las utilidades de los individuos sean medidas de manera que pueda realizarse una comparación de las intensidades de las preferencias.

29 La utilidad viene a ser la aptitud de un bien o servicio para satisfacer una necesidad humana, y corresponde a una magnitud variable que no puede observarse directamente, pero que aumenta al aumentar la cantidad consumida de un determinado bien o servicio hasta alcanzar un determinado punto de saciedad, a partir del cual la utilidad se reduce.

30 La economía del bienestar es una rama de la ciencia económica que se encarga de lo relativo a la eficiencia económica y el bienestar social, y cuyo objetivo es ayudar a la sociedad a tomar mejores decisiones.

31 STIGLITZ, J. (2003). La Economía del Sector Público, 3ª Edición. pp 118.

32 JUST, R., HUETH, D. y SCHMITZ, A. (2004). The Welfare Economics of Public Policy - A Practical Approach to Project and Policy Evaluation.

Ante las limitaciones del análisis de la Función de Bienestar Social, surge un segundo criterio conocido como Criterio de Pareto.³³ De acuerdo con Stiglitz (2003),³⁴ un óptimo en el sentido de Pareto viene a ser una asignación de recursos en la cual no se puede mejorar la situación de nadie sin empeorar la de otro. Bajo dicho criterio, una sociedad experimentaría una mejora de bienestar si mediante una re-asignación de recursos, derivada de una política pública, por lo menos un agente mejora manteniendo al resto en su misma situación.

Por ejemplo, bajo el Criterio de Pareto, si fuera posible hacer que un individuo mejore al moverse de una situación "A" hacia "B"³⁵ sin que ningún otro agente empeore, la situación "B" sería preferible a la situación "A", por lo que un movimiento de la situación "A" hacia "B" representaría una mejora en el sentido de Pareto o, dicho de otra manera, la situación "B" sería Pareto Superior en relación a la situación "A".

Sin embargo, es importante señalar que el óptimo de Pareto no incorpora criterios de equidad en la distribución o asignación de recursos y no permite evaluar políticas que generen cambios en situaciones que hagan que algún individuo de la sociedad pierda.

Un criterio de evaluación con mayor aplicación práctica corresponde al llamado Criterio de Compensación de Kaldor-Hicks,³⁶ el mismo que constituye un esfuerzo por superar las limitaciones del Criterio de Pareto.

A grandes rasgos, este criterio indica que si al pasar de una situación inicial "A" a una situación final "B", las ganancias de los ganadores son de tal magnitud que podrían compensar a los perdedores mediante transferencias, manteniendo aun a los primeros en una mejor situación, entonces ese cambio de política o regulación es conveniente en el sentido del Criterio Kaldor - Hicks. En otras palabras, diríamos que la situación "B" es preferible a la situación "A" de acuerdo con el mencionado criterio.

La compensación a la que se hace referencia en el Criterio de Kaldor - Hicks es puramente conceptual, sin embargo, permite evaluar políticas que puedan generar costos o pérdidas a un determinado grupo de la sociedad. De este modo, se aumenta el número de posibilidades de comparación, debido a que ahora se tendría una mayor cantidad de opciones o situaciones viables, que antes no eran factibles bajo el Criterio de Pareto. En esa línea, es importante tener presente que se puede comparar una situación "A" con otra situación "B", y se puede comparar la misma situación "A" con otra situación "C", y que dichas comparaciones pueden proporcionar conclusiones diferentes y a su vez pueden ser ordenadas.

Es muy importante tener en cuenta que el Criterio de Compensación de Kaldor - Hicks, al igual que el resto de criterios mencionados, tienen como finalidad la comparación de situaciones alternativas y que un resultado de dicha comparación es proporcionar una conclusión respecto a si vale la pena para la sociedad que se produzca el cambio inducido por la política o no, y qué alternativa de cambio es la que produciría los mayores beneficios sociales esperados.

En la práctica, la aplicación del Criterio de Compensación de Kaldor - Hicks implicaría que si en una economía con dos individuos tales como "X" e "Y", provocamos que al pasar de una situación "A" (status quo) a una situación "B" (en la que se implementa la política o medida) el individuo "X" gane S/. 100,00 pero que el individuo "Y" pierda S/. 300,00, el valor esperado neto para la sociedad es negativo. En este ejemplo sencillo diríamos que los beneficios del ganador ("X") no son tan significativos como para compensar la pérdida de los perdedores ("Y") y estar mejor respecto del statu quo, por lo que la política o medida propuesta deberá reformularse.

Un primer problema teórico del Criterio de Compensación de Kaldor-Hicks, es aquel conocido con el nombre de Paradoja de Scitovsky o Paradoja de Reversibilidad, referido al hecho de que los perdedores podrían "sobornar" a los ganadores para que una determinada política o medida no se lleve a cabo, de tal manera que para los perdedores es indiferente estar en la situación inicial "A" (status quo) o en la situación final "B" (con política).³⁷

33 Ibidem. pp. 14-31.

34 STIGLITZ (2003). pp 69-89.

35 Situación que podría hacer referencia a un escenario con política.

36 Un mayor detalle se encuentra disponible en FELDMAN, A. (1998). Kaldor-Hicks Compensation en Newman, P. (ed.), The New Palgrave Dictionary of Economics and the Law, Macmillan Reference Ltd., London, Vol. 2, pp. 417-421.

37 Just et al. (2004). pp. 8-9.

La solución al problema descrito en el párrafo precedente es conocida como el Criterio de Compensación de Kaldor - Hicks - Scitovsky. Dicha solución indica que la política, medida o proyecto que conduce a la situación "B" (con política) es preferida a la situación inicial "A" (status quo), siempre que la ganancia de los ganadores pueda compensar la pérdida de los perdedores y los perdedores no puedan sobornar a los ganadores para que no se lleve a cabo el cambio.

Cabe añadir que Gorman (1953) extendió el análisis realizado por Scitovsky para demostrar la existencia de intransitividad en el Criterio de Compensación Kaldor - Hicks, asociado con el ordenamiento de más de tres situaciones. La solución a éste problema fue desarrollada por Samuelson, a través de su criterio de bienestar potencial.³⁸

Sin embargo, el criterio propuesto por Samuelson no constituye una solución práctica de comparación amigable para todas las posibles situaciones a ser evaluadas, dicho de otra manera, son pocas las situaciones reales que se podrían comparar con este criterio.

A modo de conclusión, el Criterio de Compensación de Kaldor - Hicks, también llamado criterio de eficiencia pura, constituye una base teórica sencilla y práctica para emprender el ACB³⁹ en el ACR, especialmente cuando las alternativas de política para resolver un problema previamente identificado no son muy numerosas.

3.2.2 Inflación Regulatoria

En el campo de los estándares menos exigentes en materia de ACR, una forma de evaluación de alternativas corresponde a la definición del concepto de inflación regulatoria.

La inflación regulatoria se entiende como el crecimiento de los costos de cumplimiento de procedimientos administrativos para los ciudadanos y/o empresas. El crecimiento de los costos de cumplimiento se enfoca desde una perspectiva íntimamente relacionada al análisis de efectividad y las alternativas de intervención.

En forma sencilla, la GEE considerará que existe inflación regulatoria en procedimientos administrativos cuyos requisitos imponen costos de cumplimiento que pueden reducirse a través de medidas alternativas, alterando mínimamente la efectividad del procedimiento.

Los costos de cumplimiento, han sido valorados a través de modelos de costo estándar, por ejemplo, en el trabajo de la GEE para valorar el impacto de la eliminación de barreras burocráticas.⁴⁰ La GEE utilizará la metodología de los costos estándar para valorar la existencia de inflación regulatoria.

3.3 HERRAMIENTAS DE CALIFICACIÓN Y CUANTIFICACIÓN

El RIA, como parte de un ACR, constituye una metodología de análisis ex ante para la toma de decisiones regulatorias, la cual puede incorporar como un mecanismo de medición de impactos al ACB.

De acuerdo con Boadway (2006),⁴¹ el ACB, en sentido amplio, es el proceso de ordenación de opciones de política desde un punto de vista económico, tomando en cuenta tanto los beneficios como los costos de la medida de política evaluada.

38 La idea de Samuelson es que si se consideran todas las posibles canastas de producción obtenidas a partir de una frontera de posibilidades de producción, así como todas las posibles distribuciones de estas canastas que corresponde a diferentes fronteras de posibilidades de utilidad, luego a partir de considerar (problema de reversibilidad) que estas fronteras se cruzan, es posible imaginar una gran frontera de posibilidades de utilidad que como envolvente del conjunto de fronteras de posibilidades de utilidad. Todas las posibles situaciones sobre dicha curva serían primeros mejores "óptimos", y serían puntos a partir de los cuales se puede alcanzar tangencia con la curva de indiferencia de Scitovsky.

39 Una exposición interesante respecto a los puntos a favor del análisis de costo beneficio, desde la perspectiva de Pareto y Kaldor-Hicks, se encuentra en: ADLER, M. y POSNER, E. (1999). Rethinking Cost-Benefit Analysis. Yale Law Journal 165-247. pp. 187-190.

40 Ver los Observatorios N° 16, 21, 28 y 35, elaborados y publicados por la Gerencia de Estudios Económicos del Indecopi, en los que se procede a estimar el costo económico potencial de las barreras burocráticas mediante el método de Modelo de Costos estándar. Disponibles en: <<https://www.indecopi.gob.pe/en/publicaciones>>

41 Ver BOADWAY, B. (2006). Principles of Cost-Benefits Analysis. Public Policy Review, 2006, Vol.2, No.1, pp 1-2.

Las políticas varían desde un proyecto de inversión, donde sería suficiente una aproximación de equilibrio parcial (análisis de cambio en un mercado específico), hasta cambios en política fiscal, tales como impuestos, subsidios o regulaciones, que podría tener repercusiones en el equilibrio general de varios mercados (análisis de equilibrio general y bienestar social).

Al respecto, resulta interesante observar los métodos empleados por diversos países de la OCDE, para la evaluación de sus decisiones regulatorias, entre las que destacan los juicios de expertos, consenso de agentes involucrados, decisiones basadas en el proceso político, benchmarking o análisis empírico.⁴²

Precisamente, dentro del conjunto de métodos empíricos para la toma de decisiones se encuentra el RIA sugerido por la OCDE, que involucra entre otras cosas el ACB, tal y como se puede apreciar en el Cuadro 4.

Cuadro 4
APROXIMACIONES ALTERNATIVAS AL ESTUDIO ECONÓMICO EN EL MARCO DEL RIA

CONCEPTO	DESCRIPCIÓN	VENTAJAS	DESVENTAJAS
Análisis costo-beneficio	La regulación es deseable si los beneficios exceden los costos.	Refleja tanto los efectos favorables y desfavorables de una regulación y la necesidad de garantizar que, en general, las políticas sean las de mayor interés para la sociedad.	Algunos componentes de beneficios importantes no se pueden cuantificar y por consiguiente tienen menos peso. El criterio es menos convincente si los afectados adversamente por una política no son compensados.
Análisis de costo-efectividad	Calcula el costo por unidad de beneficio alcanzado. Las políticas preferidas serían aquellas que pueden generar un mismo nivel de beneficios, pero sin generar mayores costos.	Elimina las políticas claramente ineficientes de consideración y proporciona un índice de la eficacia relativa de las políticas en la generación de beneficios.	No resuelve la elección del nivel óptimo de beneficios. El criterio es inconcluso cuando se generan diferentes niveles de beneficios y una política no produce mayores beneficios a un costo menor.
Análisis de riesgo	Evaluación cuantitativa de las magnitudes de riesgo ocasionadas por la política y asociados con eventuales consecuencias para la salud.	Proporciona a los tomadores de decisiones una referencia de si la política contribuye con la reducción de riesgos de manera significativa.	Impactos de riesgo pueden ser diversos y no proporcionales. No aborda los costos para alcanzar la reducción del riesgo o evaluar los impactos de políticas de distintos de riesgos.
Análisis de riesgo - riesgo	Evaluación integral de todos los riesgos de una política, incluyendo aquellos en respuesta a los costos, para asegurar que la reduce riesgos.	Sirve como una forma más completa de análisis de riesgos y proporciona un reconocimiento limitado de otros efectos regulatorios en la medida en que influyen en los costos.	No reconoce otros efectos de la regulación, que en última instancia no afectan el riesgo: los impactos del riesgo pueden ser diversos y no proporcionales.
Evaluación de costos	Evaluación de los costos de la regulación sobre las empresas, los consumidores y los trabajadores. Puede incluir lo necesario para garantizar que el costo no sea demasiado alto.	Proporciona una evaluación general de los costos que la sociedad enfrenta por la regulación, y da una idea de su viabilidad económica.	No aborda los beneficios de la regulación o da a conocer la medida en que un nivel particular de costo está garantizado por los efectos favorables de la regulación.

Fuente: OCDE (1997), pp. 176.

⁴² Ver OCDE (1997), Organisation for Economic Co-Operation and Development. Regulatory Impact Analysis – Best Practices in OECD Countries, pp 14.

De acuerdo con lo señalado por la OCDE (1997),⁴³ es importante destacar que el ACB es usualmente preferido debido a su amplitud y exhaustividad.

Sin embargo, se advierte que en diversas situaciones puede no ser posible identificar todos los impactos de magnitud relevante en el marco de un ACB, debido a la dificultad, por ejemplo, de plantear las diferentes interrelaciones entre agentes, sectores, mercados, etc.

A modo ilustrativo, supongamos que un impacto indirecto pero muy significativo podría manifestarse tiempo después de adoptada la medida. Modelar las interrelaciones a través del tiempo para una adecuada consideración es en ocasiones complicado y no exento de controversias.

Por ello en algunos casos podría ser necesario el uso de herramientas complementarias que capturen por ejemplo los impactos indirectos de gran alcance que no suelen ocurrir de forma inmediata (los cuales pueden incluir repercusiones en el comercio, la competencia, la competitividad, el empleo, el medio ambiente, entre otros aspectos), los efectos contrarios, los efectos de carácter transitorio, entre otros.

Un aspecto destacado por la OCDE (1997),⁴⁴ en relación al ACB, es que la experiencia de los países miembros de dicha organización pareciera indicar que el factor que más contribuye con la calidad de las decisiones regulatorias no es la precisión de los cálculos, sino la comprensión de los impactos reales y de los supuestos que los sustentan. Precisamente, la mayoría de los fracasos del RIA son explicados (en parte) por la errónea concepción de que el RIA consiste en producir números exactos en desmedro de una adecuada comprensión de los cambios institucionales y culturales más profundos.

Asimismo, es importante tener en cuenta que el hecho de que no todos los efectos sean directamente cuantificables o monetizables, no quiere decir que el ACB no sea aplicable. En relación a esta situación, debe tomarse en consideración que, si bien la monetización de los efectos facilita la comparación de diferentes alternativas, ello no resulta esencial para una evaluación de costo-beneficio, ya que ésta podría realizarse a partir de una valoración o balance cualitativo.⁴⁵

3.4 EFECTOS SOBRE LA COMPETENCIA

En términos de las políticas que cautela el Indecopi, como parte del trabajo de ACR, es indispensable analizar los efectos sobre el mercado en términos de distorsiones o eliminación de barreras, a la competencia.

En tanto el interés de las políticas públicas de competencia se centra en el bienestar de los consumidores y las pequeñas y micro empresas, el ACR aplicable por la GEE, en coordinación con las áreas proponentes, debe considerar la incorporación del estudio de las imperfecciones de los mercados y cómo la intervención puede alterar el equilibrio competitivo.

En particular, el análisis de efectos sobre la competencia se centra en evaluar fundamentalmente:

- i. En qué medida la intervención pública puede generar barreras de entrada a los mercados,
- ii. En qué medida la intervención pública puede distorsionar la competencia en el mercado en tanto establezca ventajas competitivas para un grupo de agentes frente a otros.

Estos elementos, sin embargo, no son los únicos que pueden evaluarse en el marco del análisis de impactos sobre la competencia. No obstante, la pregunta común que deberá responderse es, dada la necesidad de la intervención, si no existe una manera igual de efectiva para el logro de los objetivos, que implique menos distorsiones a la competencia en los mercados.

⁴³ Ver OCDE (1997), pp 225.

⁴⁴ Ibidem pp. 22.

⁴⁵ Ibidem, pp 182-183.

4. LINEAMIENTOS ESPECÍFICOS DEL ESTÁNDAR DE LA ESC

El estándar denominado ESC, que ha venido aplicando la GEE para el caso de la evaluación de procedimientos administrativos del Indecopi, busca desarrollar un estudio sencillo, pero coherente con los principios del ACR.

En el estándar ESC, por ejemplo, es muy probable que no se llegue a obtener una valoración cuantitativa de beneficios y costos, por lo que el principio de proporcionalidad se abordará de manera cualitativa o bien atendiendo al cálculo de la "inflación regulatoria" mencionada en la Sección 3.2.

En tanto los procedimientos administrativos buscan establecer requisitos para el administrado a fin de iniciar el procedimiento en cuestión, el ESC aplica el análisis de efectividad precisamente a dichos requisitos de forma directa.

Asimismo, tratándose de un estándar sencillo, se aplica precisamente a aquellas intervenciones de dimensión y alcance muy limitadas, favoreciendo un análisis de equilibrio parcial y enfocándose casi exclusivamente en los efectos directos de la intervención.

Rara vez el ESC incluirá una evaluación de los efectos sobre la competencia, y de ser el caso, dicho análisis se centraría en la identificación de barreras de acceso que pueden ser evitadas o reducidas. Las barreras de acceso se abordan principalmente como elementos que pueden generar sobreprecios en el corto plazo debido a la menor presión competitiva.

Con la finalidad de ilustrar la manera en la que la GEE ha llevado adelante el ESC, en el Anexo se presenta un modelo de formulario que busca recoger información y facilitar la implementación del estándar.

Sin perjuicio del material instructivo publicados, en el marco del DL 1310 y su reglamento, el formulario expresa un modelo de reflexión sobre el ACR a un nivel muy básico, que se considera consistente con los principios generales delineados por la normativa y extendidos en su forma conceptual en el presente Documento de Trabajo.

CONCLUSIONES

La GEE ha emitido informes internos, documentos de discusión, entre otros, que materializan la aplicación del RIA a casos sencillos y complejos, instrumento que se ha constituido como una metodología estándar, auspiciada y recomendada por la OCDE.

Una rápida evaluación de la metodología RIA permite apreciar que pueden existir casos con alternativas más eficientes de análisis, como aquellos relativos a reglas de orden administrativo, las cuales tendrían principalmente una orientación práctica hacia la generación de procesos para servicios al ciudadano y la empresa, organizados y eficientes en términos de gestión pública.

El Decreto Legislativo 1310, el cual aprueba medidas adicionales de simplificación administrativa, establece que las entidades del Poder Ejecutivo están en la obligación de realizar un ACR de todas las disposiciones normativas de alcance general que regulan procedimientos administrativos (aquellas que estén por aprobarse y aquellas que estén vigentes), con el objetivo de identificar, reducir y/o eliminar todo aquel procedimiento que resulte innecesario o no se encuentre adecuado a la Ley. Su reglamento, aprobado mediante el Decreto Supremo No. 075-2017-PCM, establece los lineamientos y disposiciones necesarias para la aplicación e implementación de dicha directiva, e indica que las entidades encargadas de realizar el ACR de las disposiciones normativas, buscan cumplir con los principios de Legalidad, Necesidad, Efectividad y Proporcionalidad.

Considerando lo establecido en el Decreto Legislativo 1310 y su reglamento, así como los lineamientos del RIA, para el Indecopi, el ACR es un proceso que establece - de manera sistemática - la razonabilidad de una propuesta normativa o la evaluación de la razonabilidad de una norma vigente. El rasgo común en el proceso de ACR, independientemente del dispositivo legal, es el uso intensivo de fundamentos económicos.

Si bien el ACR, como concepto y política, es de reciente introducción en el Perú, existen antecedentes relacionados a las actividades propias del mismo en la legislación y reglamentación vigente, entre las que podríamos destacar:

- i.** El artículo 75 del Reglamento del Congreso de la República que establece el requisito del ACB de las proposiciones legislativas o proyectos de ley presentados (especialmente, aquellos con connotación económica),
- ii.** El capítulo 4 de la "Guía de Técnica Legislativa para Elaboración de Proyectos Normativos de las Entidades del Poder Ejecutivo" expone la aplicación de un ACB como 'parte de la fundamentación de una propuesta normativa, y
- iii.** El principio de proporcionalidad establecido en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional peruano que tiene como presupuesto la razonabilidad, causalidad, la evaluación de medios alternativos, entre otros elementos también presentes en un ACB y por añadidura en el enfoque del ACR.
- iv.** Las disposiciones sobre razonabilidad y simplicidad en materia de procedimientos administrativos, establecidas en el Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General.
- v.** La metodología de análisis sobre legalidad y razonabilidad, desarrollada por la jurisprudencia del Indecopi para la evaluación de regulaciones administrativas y, su actual adopción en el Decreto Legislativo N° 1256.

La experiencia desarrollada por la GEE a lo largo del tiempo, permite delinear tres estándares metodológicos para abordar un RIA: el Análisis de Impacto Regulatorio Completo (RIAC)⁴⁶, el Análisis de Impacto Regulatorio Simplificado (RIAS)⁴⁷, y la Evaluación Simple de Calidad (ESC). Siendo este último el que aborda la aplicación fundamental de los principios del ACR, en función a una evaluación sistemática, sencilla y directa de los mismos.

De cara a la aplicación del ACR, es importante destacar la utilidad del análisis ex ante, el cual puede ser desarrollado con una combinación de herramientas de tipo cualitativo y cuantitativo, y puede requerir formarse una idea de las eventuales relaciones causales que pueden afectarse por la intervención. Asimismo, es importante distinguir entre regulaciones según el ámbito⁴⁸ y dimensión⁴⁹ de la intervención pública que concretan; así como evaluar la pertinencia de aplicar un enfoque práctico parcial⁵⁰ o general, distinguiendo entre los efectos directos más reconocibles y abordables de forma razonable y poco controversial respecto de aquellos efectos indirectos o secundarios considerados de menor entidad.

Asimismo, para emprender el ACB en el ACR, resulta de vital importancia tener en consideración el Criterio de Compensación de Kaldor - Hicks, también llamado criterio de eficiencia pura, el cual constituye una base teórica sencilla y práctica, especialmente cuando las alternativas de política para resolver un problema previamente identificado no son muy numerosas. Alternativamente, en el campo de los estándares menos exigentes en materia del ACR, se tiene el enfoque práctico de inflación regulatoria, el cual permite identificar procedimientos administrativos cuyos requisitos imponen costos de cumplimiento que pueden reducirse a través de medidas alternativas, alterando mínimamente la efectividad del procedimiento.⁵¹

Entre otros métodos de evaluación empíricos, alternativos al ACB, empleados por diversos países de la OCDE en el proceso de ordenación de opciones de política desde un punto de vista económico, es necesario destacar el análisis costo-efectividad, el análisis de riesgo, la evaluación de costos, entre otros. Cabe añadir que la experiencia de estos países pareciera indicar que el factor que más contribuye con la calidad de las decisiones regulatorias no es la precisión de los cálculos, sino la comprensión de los impactos reales y de los supuestos que los sustentan.

Asimismo, es importante tener en cuenta que el hecho que no todos los efectos sean directamente cuantificables o monetizables, no quiere decir que el ACB no sea aplicable. En relación a esta situación, debe tomarse en consideración que, si bien la monetización de los efectos facilita la comparación de diferentes alternativas, ello no resulta esencial para una evaluación de costo-beneficio, ya que ésta podría realizarse a partir de una valoración o balance cualitativo.

Señalados todos estos elementos, el proceso general seguido por la GEE para la aplicación del ACR, considerando los principios establecidos en el Decreto Legislativo 1310 y su Reglamento, comprende una evaluación secuencial de la necesidad, efectividad, proporcionalidad y/o costo-beneficio de las intervenciones que, dependiendo de los condicionamientos de orden legal, resulten ser susceptibles de la aplicación de este tipo de análisis.⁵²

De ese modo, si en la primera etapa se concluye que la intervención no es necesaria, no añade valor evaluar la aplicación de los dos principios siguientes; pero si la discusión permite justificar la intervención, se debe pasar a evaluar si la propuesta es efectiva. Nuevamente, si en la segunda etapa de evaluación la propuesta no demuestra ser efectiva, el analista sólo perderá tiempo buscando valorar si la misma es proporcional. Finalmente, si se pasa la prueba de efectividad, se debe pasar a verificar si la medida es proporcional, es decir si existe una relación equilibrada de excedentes que se ganan en la aplicación de la norma.

46 Basado fundamentalmente en los pasos sugeridos en la experiencia internacional.

47 Basado en el marco de un RIA convencional, pero prescindiendo de algunos pasos como el de la consulta pública, o la discusión exhaustiva de opciones alternativas.

48 Evaluada en términos del conjunto de actividades o agentes afectados.

49 Considera el grado en el que se limita de manera directa a las decisiones de los agentes o bien, se define reglas de juego o comportamiento para el desarrollo de las actividades económicas.

50 Recomendable estos para aquellas intervenciones de orden muy puntual o específico en los que no se vean comprometidas reglas fundamentales de comportamiento o conducta.

51 Por ejemplo, aplicando un modelo de costo estándar como en el trabajo que realizó la GEE para valorar el impacto de la eliminación de barreras burocráticas.

52 Para este proceso, resulta de vital importancia la participación y colaboración de las áreas proponentes quienes aportan su conocimiento de la materia y una serie de elementos informativos para los cuales la GEE ha diseñado una propuesta de formulario de recojo de información, el mismo que se presenta en el Anexo del presente documento.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ADLER, M. y POSNER, E. (1999). *Rethinking Cost-Benefit Analysis*. Yale Law Journal 165-247. pp. 187-190.
- BOADWAY, B. (2006). *Principles of Cost-Benefits Analysis*. Public Policy Review, 2006, Vol.2, No.1.
- BURGA, A. (2011). *El test de ponderación o proporcionalidad de los derechos fundamentales en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional peruano*. GACETA CONSTITUCIONAL N° 47.
- CONGRESO DE LA REPÚBLICA DEL PERÚ (2005). *Guía de Orientación del Análisis Costo Beneficio Legislativo-ACBL*. Servicio Parlamentario. Guía de orientación No 06-2005- DCD-DGP/CR. Lima.
- DECRETO SUPREMO N° 107-2012-PCM. Diario Oficial El Peruano, Lima, Perú, 25 de octubre de 2012.
- DECRETO SUPREMO N° 008-2006-JUS. Lima, Perú.
- DECRETO LEGISLATIVO N° 1310. Diario Oficial El Peruano, Lima, Perú, 30 de diciembre de 2016.
- DECRETO SUPREMO N° 075-2017-PCM. Diario Oficial El Peruano, Lima, Perú, 14 de julio de 2017.
- DEPARTMENT FOR BUSINESS, INNOVATION & SKILLS – UK GOV. (2016) Regulatory impact assessment template for government policies. Disponible en: <https://www.gov.uk/government/collections/impact-assessments-guidance-for-government-departments>
- FELDMAN, A. (1998). *Kaldor-Hicks Compensation* en Newman, P. (ed.), *The New Palgrave Dictionary of Economics and the Law*, Macmillan Reference Ltd., London, Vol. 2.
- GORMAN, W. (1953). *Community preference fields*, *Econometrica*, 21, 63-80.
- INDECOPI (2017) *Midiendo el ahorro económico de los agentes económicos por la eliminación de barreras burocráticas en el Perú durante el 2016*. Observatorio de Mercados - Año 11, N° 35, Julio 2017. Disponible en: https://www.indecopi.gob.pe/documents/20182/418318/Observatorio_costo_de_las_Barreras_Burocr%C3%A1ticas_2016_rev_GPD.pdf/1e5b5112-e574-ed94-d22f-a32d77f5b6b2
- INDECOPI (2016) *Midiendo el ahorro económico de los agentes económicos por la eliminación de barreras burocráticas en el Perú durante el 2015*. Observatorio de Mercados - Año 10, N° 28, Marzo 2016. Disponible en: https://www.indecopi.gob.pe/documents/20182/418318/20150418_Observatorio_costo_de_las_Barreras_Burocr%C3%A1ticas_2015.pdf/e58b9f7d-20f5-4d67-a232-679959b1433a
- INDECOPI (2015) *Midiendo el ahorro económico de los agentes económicos por la eliminación de barreras burocráticas en el Perú en el 2014*. Observatorio de Mercados - Año 9, N° 21, Marzo 2015. Disponible en: https://www.indecopi.gob.pe/documents/20182/198663/Observatorio_CostoBB2014.pdf/4910912d-52bd-4144-b428-5a3285f5fc0a
- INDECOPI (2014) *Midiendo el costo económico potencial de las barreras burocráticas en el Perú*. Observatorio de Mercados - Año 8, N° 16, febrero 2014. Disponible en: <https://www.indecopi.gob.pe/documents/20182/198663/ObservatorioCostoBarrerasBurocr%C3%A1ticas2013.pdf/528e535d-a7c6-40fc-a1de-805ec91ad998>
- JUST, R., HUETH, D. y SCHMITZ, A. (2004). *The Welfare Economics of Public Policy - A Practical Approach to Project and Policy Evaluation*.
- KIRKPATRICK, C. y PARKER, D. (2007). Regulatory impact assessment: an overview, en: Kirkpatric, C. y Parker, D. (eds.) *Regulatory Impact Assessment – Towards Better Regulation?*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham, Reino Unido.

MINISTERIO DE JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS (2016). *Guía de Técnica Legislativa para la Elaboración de Proyectos Normativos de las Entidades del Poder Ejecutivo*. Tercera Edición.

OECD (1997), *Organisation for Economic Co-Operation and Development*. Regulatory Impact Analysis – Best Practices in OECD Countries.

OCDE (2008). *Introductory Handbook for Undertaking Regulatory Impact Analysis (RIA)*. pp. 22-23.

OECD (2009), *Regulatory Impact Analysis: A Tool for Policy Coherence*, OECD Publishing, Paris.

PODER JUDICIAL (2007). *Guía Metodológica para la Elaboración de Iniciativas Legislativas*. Centro de Investigaciones Judiciales. Lima.

REGLAMENTO DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Lima, Perú.

RADAELLI, C. (2004). *How context matters: Regulatory quality in the European Union*. The Journal of European Public Policy on Policy Convergence, Special Issue, 1,

STIGLITZ, J. (2003). *La Economía del Sector Público*, 3ª Edición.

VISCUSI, K., HARRINGTON, W., JOSEPH, E. y J. VERNON. (2005). *Economics of regulation and antitrust*. 4ta. ed. Massachusetts: Massachusetts Institute Technology.

ANEXOS

ANEXOS

ANEXO 1

FORMULARIO DE INFORMACIÓN BÁSICA PARA EL ANÁLISIS DE CALIDAD REGULATORIA (ACR) DE PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS – EVALUACION SIMPLE DE CALIDAD (ESC)⁵³

Unidad Evaluadora: Gerencia de Estudios Económicos del Indecopi

Área solicitante:	Nombre del procedimiento:
Datos del contacto: Nombre: Cargo: Teléfono: Correo electrónico:	Fecha de presentación del formulario:

El presente formulario fue desarrollado por la Gerencia de Estudios Económicos con el objeto de proporcionar a los diversos órganos funcionales de Indecopi un instrumento que les permita sistematizar la información básica y necesaria para la aplicación de un ACR (sea de tipo completo o simplificado⁵⁴) a los procedimientos a incluirse en el TUPA de la institución (a nivel de sus requisitos) a fin de evaluar el cumplimiento de los principios de Necesidad, Efectividad y Proporcionalidad establecidos en el Decreto Legislativo 1310.⁵⁵

⁵³ Correspondientes al Texto Único de Procedimientos Administrativos (TUPA).

⁵⁴ La profundidad del análisis se encuentra en función de la envergadura de los cambios propuestos.

⁵⁵ Para estos efectos, se sugiere que el formulario sea respondido por los colaboradores que hayan formado parte de todo el proceso de elaboración de la propuesta y que cualquier consulta sobre el mismo sea efectuada al equipo de Análisis de Calidad Regulatoria de la Gerencia de Estudios económicos.

Primer Paso: Identificación y Clasificación de los Requisitos Contenidos en el Procedimiento

Incluya en cada una de las filas la información correspondiente a cada requisito contenido en el procedimiento evaluado y clasifíquelos del 1 al 4⁵⁶ en función a la siguiente escala (no considerar más de una escala en cada modificación):

1. Si el requisito introduce un elemento no contemplado en una Ley o Decreto Legislativo previo.
2. Si el requisito establece la simplificación o eliminación de trámites administrativos.
3. Si el requisito plantea una definición más clara a su antecesora o efectúa una precisión a la opción antecesora.
4. Si el requisito traslada lo dispuesto en una Ley o Decreto Legislativo previo.

Indique el número del requisito	Indique la denominación de cada uno de los requisitos contenidos en el procedimiento.	Indique la escala asignada

(De ser el caso, agregue o elimine filas)

IMPORTANTE: Los pasos siguientes sólo aplican a los requisitos clasificados con la escala 1.

⁵⁶ Se sugiere poner al inicio del listado aquellos requisitos clasificados con la escala 1, en vista que los pasos siguientes sólo aplican los requisitos que obtengan dicha clasificación.

Segundo Paso: Necesidades, Problemas y Objetivos

i) Descripción de la necesidad, situación o problema (general y/o específicos) que se busca resolver con el procedimiento.

Describa la necesidad, situación o problema (general y/o específicos) que se busca atender (en alguna medida) con el procedimiento.

ii) Descripción el objetivo (general y/o específicos) del procedimiento.

Describa el objetivo (general y/o específicos) del procedimiento, explicando la manera en que se espera que el procedimiento contribuya a dar solución a la problemática identificada.	
Objetivo general	
Objetivos específicos ⁵⁷	

⁵⁷ Se sugiere poner al inicio del listado aquellos requisitos clasificados con la escala 1, en vista que los pasos siguientes sólo aplican los requisitos que obtengan dicha clasificación.



iii) Descripción de la contribución de cada uno de los requisitos incluidos en el procedimiento.

Indique el número del requisito	Describa cómo contribuye cada requisito con el cumplimiento del objetivo (general o específicos) del procedimiento, e indique por qué es necesario.

(De ser el caso, agregue o elimine filas)

Mantenga el orden del cuadro inicial

Tercer Paso: Análisis de Efectividad (Causalidad)

iv) Vigencia o novedad del procedimiento y sus requisitos

Nivel	Indique el número del requisito	Indique si el procedimiento y sus requisitos son nuevos o si ya se encuentran vigentes.	
		Se trata de un procedimiento o requisito nuevo	Se trata de un procedimiento o requisito vigente
Procedimiento	-		
Requisito			

IMPORTANTE: Si el procedimiento, o alguno de sus requisitos fueran nuevos diríjase a la sección “vi”. En caso contrario continúe con la sección “v”.



v) Explicación sobre la pertinencia de la alternativa elegida

Nivel	Indique el número del requisito	Indique por qué considera que el procedimiento y los requisitos planteados constituyen las mejores alternativas posibles.
Procedimiento	-	
Requisito		

(De ser el caso, agregue o elimine filas)

IMPORTANTE: Una vez respondida esta sección, sírvase pasar a la sección “vii”.

vi) Alternativas que fueron evaluadas respecto al procedimiento y a cada uno de sus requisitos planteados.⁵⁸

Nivel	Indique el número del requisito	Describa la alternativa analizada.	Explique brevemente por qué no incluyó dicha alternativa (p.e. por qué es menos efectiva).
Procedimiento	-		
Requisito			

(De ser el caso, agregue o elimine filas)

⁵⁸ De ser el caso, es válido indicar el haber considerado alternativas como: no cambiar el "statu quo" (no realizar cambio alguno), "wait and see" ("esperar y ver"), adoptar otro procedimiento, considerar un esquema de autorregulación, plantear requisitos alternativos, entre otros.



vii) OPCIONAL: Experiencia de otros países en la regulación del problema general asociado al procedimiento y de los problemas específicos asociados a cada una de los requisitos, o buenas prácticas internacionales respecto de esta materia.

Nivel	Indique el número del requisito	Describa las experiencias de otros países y/o buenas prácticas internacionales.
Procedimiento	-	
Requisito		

(De ser el caso, agregue o elimine filas)



Cuarto Paso: Proporcionalidad de las Propuestas Específicas

viii) Identificación de agentes que se benefician de forma directa con el procedimiento, así como con cada una de sus requisitos.

Nivel	Indique el número del requisito	Tipo de agente ⁵⁹	Indique cómo se materializa el beneficio ⁶⁰
Procedimiento	-		
Requisito			

(De ser el caso, agregue o elimine filas)



ix) Identificación de agentes que pierden o enfrentan un costo (inclusive de cumplimiento) de forma directa con el procedimiento, así como con cada uno de sus requisitos.

Nivel	Indique el número del requisito	Tipo de agente ⁶¹	Indique cómo se materializa la pérdida o costo. ⁶²
Procedimiento	-		
Requisito			

(De ser el caso, agregue o elimine filas)

