

Manual de Aplicación

ACB y ACE*

para la presentación o evaluación de proyectos de ley

* Manual de Aplicación del Análisis Costo Beneficio (ACB) y del Análisis Costo Efectividad (ACE)
para la presentación o evaluación de proyectos de ley



CIES
consorcio de investigación
económica y social

Construyendo conocimiento para mejores políticas



Konrad
Adenauer
Stiftung



CENTRO DE CAPACITACIÓN Y
ESTUDIOS PARLAMENTARIOS

Manual de Aplicación

ACB y ACE*

para la presentación o evaluación de proyectos de ley

Elaborado por: Armando Cáceres Valderrama

Proyecto: Fortalecimiento de las capacidades de evaluación de iniciativas legislativas en el Congreso de la República del Perú

* Manual de Aplicación del Análisis Costo Beneficio (ACB) y del Análisis Costo Efectividad (ACE) para la presentación o evaluación de proyectos de ley



CIES
consorcio de investigación
económica y social

Construyendo conocimiento para mejores políticas



Konrad
Adenauer
Stiftung

Créditos

Congreso de la República
Av. Abancay S/N Lima – Perú
Teléfono: 311 7777
Web: www.congresodelarepublica.gob.pe

© Consorcio de Investigación Económica y Social (CIES)
© Konrad-Adenauer-Stiftung (KAS)

Manual de Aplicación del Análisis Costo Beneficio (ACB) y Análisis Costo Efectividad (ACE) para la presentación o evaluación de proyectos de ley

Editor general: Alberto Rincón Effio
Diagramación: Agustín Portalatino
Primera edición: Lima, diciembre del 2017

Impreso en diciembre del 2017 por Rapimagen S.A.
Av. Caquetá 467. Interior 415, Urb. Rímac - Lima 31
Tiraje: 1,000 ejemplares

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2017-10137

CONTENIDO

Presentación	5
Manual de Aplicación del Análisis Costo Beneficio (ACB) y Análisis Costo Efectividad (ACE)	10

1

ENFOQUE económico para el análisis de las propuestas normativas	14
--	----

1.1 El criterio de Análisis Costo Beneficio (ACB)	15
1.2 Costo de oportunidad	16
1.3 Tipos de beneficios y costos	17
1.4 El ACB como criterio para mejorar el bienestar social	18
1.5 ¿Qué es lo que busca el Estado cuando interviene en la economía?	20

2

MARCO de análisis de las propuestas legislativas y las metodologías de ACB	26
---	----

2.1 Relación entre el proceso legislativo, el AI y el ACB	29
2.2 Propuesta del ACB simplificado (ACBS) y el ACB completo (ACBC)	32

3

PROCESO de evaluación de las propuestas legislativas	36
---	----

3.1 Identificación del problema	40
3.2 Definición de los objetivos, normativos: ¿Cuáles son los objetivos, los resultados y las metas de la intervención del Estado?	59
3.3 Opciones de política normativa: ¿Qué opciones de política se están considerando?	64
3.4 Análisis del impacto esperado de las opciones de política normativa: ¿Cuál es el impacto esperado en los grupos que podrían ser afectados por la propuesta normativa?	68
3.5 Conclusiones y Propuesta Normativa: ¿Cuáles fueron las opciones que alcanzaron mayor consenso?	106
3.6 Supervisión del proceso de implementación y evaluación del impacto regulatorio: ¿Cómo habrá de implementarse la propuesta regulatoria?	108

4

DESARROLLO de las capacidades institucionales requeridas para la aplicación de las metodologías de ACB y ACE	110
---	-----

Bibliografía	113
Anexo 1: Clasificación de costos de la OCDE	117
Anexo 2: Formato de ACB Simplificado (ACBS)	121
Anexo 3: Formato de ACB Completo (ACBC)	125

PRESENTACIÓN

De acuerdo con el artículo 75 del Reglamento del Congreso de la República, las propuestas legislativas deben incorporar una sección referida al análisis costo beneficio de la futura norma legal. Este requisito hace referencia a la aplicación al trabajo legislativo de la metodología del Análisis Costo Beneficio (ACB), que es un marco metodológico utilizado a nivel mundial para identificar los costos y beneficios asociados a una propuesta normativa y para lograr consensos en el proceso de aprobación de decisiones de política económica, social o ambiental.

Los estudios revisados sobre la aplicación del ACB en el Congreso muestran que en la práctica sólo se aplica en forma adecuada a un número reducido de casos y que enfrenta dificultades por restricción de personal especializado, poca capacitación, insuficiente información, o plazos reducidos para la evaluación de las propuestas por las comisiones del Congreso.

Los estudios sobre la aplicación del ACB muestran que en muchos casos no se cuantifican los impactos en forma apropiada, no se definen los problemas en base a principios de mercado y no se analizan las propuestas alternativas en forma rigurosa. De otro lado, la aplicación de las metodologías exige habilidades técnicas específicas y gran volumen de información, dando paso a que se olviden los principios fundamentales del ACB. El resultado es la aprobación de propuestas poco relevantes, pero que se adecúan más a los requerimientos prácticos y políticos de los procesos de análisis de las propuestas normativas.

Se recomienda que la aplicación del ACB se centre en los problemas de política que se busca resolver, que sea menos intensiva en información y menos dependiente de recursos de capacitación y capacidades analíticas escasas. También, que el proceso se oriente a desarrollar metodologías de ACB más flexibles y fáciles de implementar a través de los procesos de consulta ciudadana.

En esta línea se ha desarrollado modalidades de ACB, como el Análisis de Costo Efectividad (ACE) o el Modelo de Costos Estándar (Standard Cost Model - SCM), que ponen mayor énfasis en el logro de metas específicas de política y en la estimación de las cargas administrativas que enfrentan las empresas y los ciudadanos.

Frente a esta problemática, el Consorcio de Investigación Económica y Social (CIES) con el auspicio de la Fundación Konrad Adenauer (KAS), buscar fortalecer las capacidades de evaluación técnica de iniciativas legislativas en el Congreso de la República del Perú y ha elaborado el presente manual de aplicación del ACB y ACE para la presentación o evaluación de proyectos de ley, con el fin de que sirva de consulta para los congresistas y sus equipos en la formulación de proyectos de ley, logrando la mejora de la producción legislativa.

Este manual considera un enfoque flexible para la aplicación de las metodologías de ACB y ACE, incorporando los resultados de la revisión de las experiencias y los casos exitosos de aplicación de estas metodologías en los parlamentos y las agencias reguladoras de otros países. También sistematiza las experiencias prácticas de elaboración y aprobación de proyectos de ley por las comisiones del Congreso peruano.

El proceso de elaboración del manual ha considerado reuniones con los asesores y secretarios técnicos de las comisiones y el desarrollo de un curso sobre metodologías de ACB y ACE, en coordinación con el Centro de Capacitación y Estudios Parlamentarios del Congreso de la República. El curso presentó los fundamentos básicos y las lecciones principales de los procesos de implementación de las metodologías de análisis de impacto normativo, ACB y ACE, a nivel mundial. También permitió explicar y aplicar este manual en proyectos legislativos que aún no han sido dictaminados por las comisiones del Congreso. En este proceso se recogieron importantes sugerencias

que han contribuido a perfeccionar el enfoque flexible, pero riguroso desde el punto de vista técnico y académico, que ha orientado el desarrollo del manual.

Al respecto, es importante destacar el apoyo recibido del Centro de Capacitación y Estudios Parlamentarios, liderado por su Jefa la Sra. Mayra Oblitas Cabrera, de los asesores y tutores de apoyo del curso, Dr. Julio Haro Carranza¹ y Econ. Roberto Hernández de la Cruz², así como del autor de este manual, Econ. Armando Cáceres Valderrama³; además de los profesionales del servicio parlamentario y los asesores de la organización parlamentaria que participaron en el curso.

La metodología de análisis de impacto normativo que se propone en el manual considera diferentes modalidades para la aplicación del ACB y el ACE, distinguiendo dos tipos: el ACB convencional (ACB completo - ACBC), que solo se aplicaría en un número reducido de casos, y el ACB simplificado (ACBS), que prioriza la aplicación del ACE, el SCM y/o el análisis de los impactos distributivos. También se propone una alternativa al ACBS: el ACBS1 (ver pág. 35), que considera la experiencia de la aplicación del ACB al trabajo legislativo del Congreso peruano. Esta metodología denominada ACB Legislativo (ACBL), fue desarrollada por un equipo de técnicos del Servicio Parlamentario y ha servido de guía para el trabajo de las comisiones del Congreso. El manual desarrollado busca sistematizar y potenciar esta experiencia valiosa.

En líneas generales, se propone que el requerimiento del ACB solo sea aplicable cuando se trate temas considerados en el Título III de la Constitución (Régimen Económico de la Constitución del Estado), cuando se trate de impactos significativos, cuando tenga que evaluarse proyectos con contenido regulatorio o cuando el análisis esté referido a temas de competencia, apertura de mercados, empleo, productividad, inversiones, innovaciones o medio ambiente. De otro lado, no se requeriría un ACB cuando solo deba realizarse un análisis de impacto normativo o cuando los impactos esperados sean poco significativos. En este último caso, y cuando corresponda, podría desarrollarse el análisis de impacto distributivo que se propone en el manual.

Finalmente, es importante que a lo largo de todo el proceso de diseño y evaluación de las propuestas legislativas, se recurra en la medida de lo posible a mecanismos de consulta activos y permanentes, de manera que se incorpore el aporte de los grupos de interés a la mejora de la calidad de las propuestas normativas.

¹ Abogado, Magister en Relaciones Laborales y Doctor en Ciencias Administrativas, especialista en Derecho Constitucional y Administrativo, Derecho Laboral y Seguridad Social, Gestión Pública y Gobernabilidad.

² Economista de la Universidad Nacional "San Luis Gonzaga" Ica, con Maestría en Economía, mención en Finanzas de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos y especialista en presupuesto.

³ Economista de la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP), Master of Arts de Columbia University, docente y especialista en regulación, macroeconomía, comercio internacional y desarrollo económico.

En lo que se refiere a la agenda pendiente de los temas de ACB y ACE en el Congreso, se recomienda evaluar las capacidades institucionales actuales, a efectos de definir las brechas que deberán cubrirse en las áreas de capacitación y aplicación efectiva de las metodologías propuestas por las comisiones del Congreso. Un tema relevante que destaca el diagnóstico elaborado por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) para el caso peruano, es la necesidad de que el Congreso lidere el desarrollo de un sistema integral de evaluación de las propuestas normativas y regulatorias, de manera que pueda mejorarse la estimación de los beneficios netos positivos para la sociedad, así como la coherencia con las políticas gubernamentales propuestas.

Recomendaciones para el trabajo futuro del Congreso en la aplicación de las metodologías de ACB y ACE

- Análisis de las brechas de capacidades institucionales y desarrollo de estrategias a corto y mediano plazo para su reducción.
- Adaptación de los formatos de ACB desarrollados a los requerimientos específicos de las comisiones del Congreso.
- Capacitación futura en metodologías específicas de ACB (de acuerdo a las prioridades que se establezcan en las comisiones).
- Desarrollo de mecanismos para monitorear la calidad del análisis de las propuestas normativas en las comisiones del Congreso.
- Desarrollo de un sistema integral de evaluación de las propuestas normativas y regulatorias (en coordinación con el Ejecutivo).



MANUAL DE APLICACIÓN ACB Y ACE

El artículo 75 del Reglamento del Congreso de la República establece que las proposiciones legislativas “deben contener el análisis costo-beneficio de la futura norma legal incluido, cuando corresponda, un comentario sobre su incidencia ambiental”.¹ El ACB se define en el Manual de Técnica Legislativa y de Redacción Parlamentaria (2013) como el “costo de oportunidad”, es decir “cuánto se pierde, cuánto se gana en términos sociales, políticos y económicos”.² En lo que se refiere a la exposición de motivos de los proyectos de ley, el Manual hace referencia al ACB indicando que “es el análisis del impacto social y económico de la propuesta del dictamen”, que “informa y demuestra que el impacto de la propuesta legislativa en el aumento del bienestar social es mayor que el costo de su vigencia”.

¹ Ver Congreso de la República (2016), *Reglamento del Congreso de la República*, Edición Oficial.

² Ver Congreso de la República (2013), *Manual de Técnica Legislativa – Manual de Redacción Parlamentaria*.

Los estudios revisados sobre la aplicación del ACB muestran que en la práctica esta metodología sólo se aplica en un número reducido de casos y con grandes dificultades por las restricciones de personal especializado, capacitación, información, equipos y plazos para la evaluación de las propuestas en las comisiones del Congreso.³ Si bien formalmente debe incluirse en los proyectos de ley una sección de ACB, en la práctica se cumple con una referencia general, y en muchos casos carente de sustento, referida a que la propuesta legislativa no genera gastos para el presupuesto público o para el erario nacional. Esta fórmula podría cumplir con el requisito que establece el artículo 76° del Reglamento del Congreso para la presentación de las proposiciones por los congresistas, es decir que no contengan propuestas de creación o aumento del gasto público, pero no podría considerarse como una aplicación de la metodología de ACB. La situación no es resultado de falta de interés o de preocupación por el análisis de los impactos económicos de las propuestas legislativas. Al respecto, diferentes manuales han sido desarrollados anteriormente para el Congreso proponiendo metodologías de ACB con diferentes grados de alcance y especialización.⁴

Este no es un problema exclusivo del Congreso de la República, ya que en general, no existe una cultura en la administración pública peruana de evaluación de impactos económicos y, menos aún, de aplicación de metodologías de ACB.

Un aspecto positivo es el consenso actual generado a partir del diagnóstico difundido por la OCDE, sobre la necesidad de aplicar esta metodología en el marco de las evaluaciones de impacto regulatorio.

Las consideraciones anteriores llevan a proponer un manual de ACB y ACE que tenga en cuenta enfoques metodológicos más adecuados a la realidad diaria del trabajo legislativo y a los problemas que plantean los congresistas en las iniciativas normativas. También es importante considerar las restricciones de recursos y de capacitación del personal especializado de los despachos congresales y del Servicio Parlamentario que están a cargo de la preparación de las iniciativas y los dictámenes de los proyectos de ley.

El manual que se desarrolla en las próximas secciones considera un enfoque flexible para la aplicación de las metodologías de ACB y ACE en el Congreso de la República.

³ Ver Arias Schreiber, Félix, Luis Valdivieso & Antonio Peña Jumpa (2014). *Balance y Perspectivas de la Aplicación del Análisis Costo Beneficio en los Proyectos de Ley del Congreso de la República del Perú*, y los artículos publicados en los Cuadernos Parlamentarios del Centro de Capacitación y Estudios Parlamentarios de Julio Haro (2012), "Análisis Costo-Beneficio: Sincerando las Propuestas Legislativas en el Perú", y Roberto Hernández de la Cruz (1998), "Análisis Costo-Beneficio en los Proyectos de Ley: Problema Estructural".

⁴ Entre los manuales de ACB elaborados para el Congreso destacan los de Ortiz de Zevallos y Guerra García (Instituto Apoyo, 1998), la Comisión Andina de Juristas (2002), Tantaléan Arbulú (USAID, 2004), y Guerra García y Jáuregui (Asociación Civil Transparencia, 2008). Por su parte, un grupo de técnicos del Congreso desarrolló en 2005 la Guía de Orientación del Análisis Costo-Beneficio Legislativo (ACBL) No 06-2005-DCD-DGP/CR y la Mesa Directiva 2012-2013 aprobó en 2013 el documento "Manual de Técnica Legislativa – Manual de Redacción Parlamentaria" (Acuerdo de Mesa Directiva 242-2012-2013/MESA-CR).

Este análisis se da en el marco de las recomendaciones internacionales sobre Análisis de Impacto Regulatorio (RIA en la terminología de la OCDE o AI - Análisis de Impacto, en el caso de la Comisión Europea). El ACB es una etapa clave en este proceso, y se nutre de la información que se presenta en otras etapas del AI, como la definición del problema, la identificación de los objetivos y las opciones normativas consideradas en el diseño de la propuesta.

A efectos de este manual, se propone la utilización del término AI, para hacer referencia al proceso de evaluación sistemático y obligatorio del impacto normativo y económico de las propuestas legislativas que se presentan al Congreso.

La metodología de ACB desarrollada en el manual para aplicarse en el marco de un AI, propone que este requerimiento solo sea aplicable cuando se trate temas considerados en el Título III de la Constitución (Régimen Económico de la Constitución del Estado), cuando tenga que evaluarse proyectos con contenido regulatorio, de impacto económico significativo y cuando el análisis esté referido a temas de competencia, apertura de mercados, empleo, productividad, inversiones, innovaciones o medio ambiente.

De otro lado, se propone que no sea requerido un ACB cuando solo deba realizarse un análisis de impacto normativo o cuando los impactos económicos esperados sean poco significativos. En este último caso, y cuando corresponda, podría desarrollarse el análisis de impacto distributivo que se propone en este manual.

Si se considera que se requiere un ACB, debe determinarse si el proyecto tiene impacto en la carga administrativa que soportan las empresas y los ciudadanos, en cuyo caso podría aplicarse el Modelo de Costos Estándar (SCM). Si el proyecto tiene impacto en indicadores económicos, sociales o ambientales, podría evaluarse la aplicación de un Análisis Costo Efectividad (ACE). Un ACB completo solo sería requerido para la evaluación de un número reducido de propuestas legislativas, con impacto significativo en sectores económicos o en grupos objetivo considerados en los lineamientos de política económica, social o ambiental.

Esto lleva a distinguir dos tipos de formatos para la evaluación de las propuestas normativas:

- **El ACB simplificado (ACBS)**, que considera todas las etapas de un ACB convencional, pero prioriza en la etapa de análisis del impacto esperado, la aplicación de las metodologías de ACE o SCM. También se propone una metodología de ACB simplificado similar a la que desarrolla la Guía de Orientación del Análisis Costo-Beneficio Legislativo (ACBL), denominada ACBS I, que considera en el análisis del impacto esperado el desarrollo de una matriz distributiva.
- **El ACB completo (ACBC)**, que considera todas las etapas del ACB convencional.

A lo largo de todo el proceso de diseño y evaluación de las propuestas legislativas, se recomienda recurrir en la medida de posible a mecanismos de consulta activos y permanentes, de manera que se incorpore el aporte de los grupos de interés a la mejora de la calidad de las propuestas normativas.

Finalmente, el proceso de implementación del enfoque metodológico de ACB y ACE que se propone para el Congreso, requiere de un análisis de las brechas de capacidades institucionales que se enfrentan y de las acciones que permitan mejorar la capacitación del personal especializado del servicio parlamentario y de los despachos congresales en las metodologías de AI y ACB.

En lo que sigue se presenta un enfoque económico general y las metodologías propuestas para la aplicación del ACB y el ACE al análisis de los proyectos legislativos. El procedimiento propuesto considera cinco etapas: la identificación del problema, la definición de los objetivos normativos, la identificación de las opciones de política normativa, el análisis de impacto normativo y económico y la presentación de las conclusiones del análisis y la propuesta normativa. El documento también incluye recomendaciones para el diseño de los procesos de consulta, para la supervisión e implementación de las propuestas normativas y para el desarrollo de las capacidades institucionales que requiere el Congreso para la aplicación de las metodologías de ACB y ACE.

Los anexos del documento presentan la metodología de la OCDE para la clasificación de los costos normativos y los formatos desarrollados para la aplicación del ACB y el ACE al trabajo legislativo del Congreso (ACB Simplificado y ACB Completo).

El proceso de elaboración del manual ha considerado reuniones con asesores de la comisiones del Congreso y el desarrollo de un curso sobre metodologías de ACB y ACE, en coordinación con el Centro de Capacitación y Estudios Parlamentarios del Congreso de la República. El desarrollo del manual ha incorporado las aplicaciones de la metodología que fueron desarrolladas por los profesionales del Servicio Parlamentario y los despachos congresales, en el marco del curso dictado en el Congreso.

1

ENFOQUE ECONÓMICO PARA EL ANÁLISIS DE LAS PROPUESTAS NORMATIVAS

El Estado garantiza el cumplimiento del marco normativo y de las instituciones que son clave para el funcionamiento de una economía de mercado. También promueve los principios de eficiencia (menor uso de recursos) y equidad (distribución igualitaria de riqueza) en el proceso de asignación de recursos. El Estado interviene a través de políticas públicas cuando se presentan fallas de mercado u otros obstáculos que impiden que el mercado asigne los recursos en forma eficiente. El enfoque económico puede mejorar los resultados del proceso de formulación y aplicación de políticas públicas.

El requerimiento del artículo 75 del Reglamento del Congreso, de incorporar un análisis costo beneficio de la futura norma legal, considera conceptos económicos básicos que es importante destacar a efectos de entender mejor el marco metodológico para la aplicación del ACB y el ACE al análisis del impacto económico y social de las propuestas normativas.

En lo que sigue se presenta el concepto de costo de oportunidad, se definen los diferentes tipos de costos y beneficios, se aclara qué se entiende por el impacto en el bienestar social y qué es lo que se busca cuando el Estado interviene en la economía.

1.1 EL CRITERIO DE ANÁLISIS COSTO BENEFICIO (ACB)

Gregory Mankiw en su libro *Principios de Economía*, define a la economía como “el estudio del modo en que la sociedad gestiona sus recursos escasos”.⁵ Otros autores como Ben Bernanke y Robert Frank definen la economía como “el estudio de la forma en que los individuos eligen en condiciones de escasez y las consecuencias de estas elecciones para la sociedad”.⁶

Estas definiciones ponen énfasis en la economía como la ciencia social que se aboca al estudio de la escasez, término que alude a los recursos limitados con que cuentan las sociedades para satisfacer las necesidades o cumplir con los objetivos que persiguen sus miembros. La producción de bienes o servicios en estas circunstancias debe priorizarse y asignarse en función de criterios determinados socialmente.

Lo que distingue a la economía de otras ciencias sociales es el estudio de la gestión de los recursos escasos aplicando la metodología de Análisis Costo Beneficio (ACB).

Un agente que cuenta con recursos escasos y necesidades u objetivos que superan sus posibilidades actuales, enfrenta la disyuntiva de que obtener más de un bien o un beneficio, implica tener que incurrir en costos o sacrificar algo del consumo de otros bienes. El economista Milton Friedman se refería a esta disyuntiva en términos coloquiales como que “no existe un almuerzo gratis”,⁷ ya que alguien tiene que pagar por lo que se consume, aún si los recursos no salen de nuestro propio bolsillo.

El Principio de ACB propone un criterio básico para la elección en condiciones de escasez de recursos: realizar una acción si los beneficios adicionales superan a los costos adicionales. La diferencia entre el beneficio y el costo adicional es lo que se denomina el beneficio neto o el excedente económico. De allí que una decisión que se base en este principio estará dirigida a generar el mayor beneficio neto o excedente económico, es decir las mayores ganancias individuales o sociales, con el menor uso de recursos. Esto es lo que en términos económicos se denomina una decisión racional y eficiente.

⁵ Gregory Mankiw (2009), *Principios de Economía*. Cengage Learning, Quinta Edición.

⁶ Ben Bernanke y Robert Frank (2007), *Principios de Economía*. McGrawHill, Tercera Edición.

⁷ La referencia proviene del título del libro de Milton Friedman Friedman, *There's No Such Thing as a Free Lunch*, Open Court Publishing Company, 1975.

No siempre una decisión eficiente, que requiere el menor uso de recursos económicos, puede ser lo más deseable desde el punto de vista social. La sociedad también busca la equidad, es decir, que los beneficios o la prosperidad que genera, se distribuyan en forma equitativa entre todos los miembros de una sociedad. En estos casos, el principio costo beneficio permite elegir entre la opción que utiliza la menor cantidad de recursos para el logro de un objetivo de política redistributiva, social o ambiental. En este caso, se fija el objetivo que se busca alcanzar y se analiza la alternativa más eficiente, de manera que se asegure la consistencia entre el criterio de equidad que la sociedad se impone y el criterio de eficiencia económica.

1.2 COSTO DE OPORTUNIDAD

En este marco, surge el concepto de costo de oportunidad, o costo alternativo, que es uno de los términos de uso frecuente en el debate de política pública. Este concepto alude al valor de la alternativa a la que se renuncia, cuando se toma la decisión de apoyar una iniciativa con impacto económico.

Un ejemplo de la aplicación de este concepto, en el contexto del análisis de propuestas normativas para enfrentar el problema de seguridad en el transporte privado, es la posibilidad de optar entre la alternativa que propone reducir la velocidad de circulación, con el costo consiguiente de pérdida de tiempo y uso ineficiente de vehículos y combustible, y la alternativa que propone el uso obligatorio de cinturones seguridad, que considera principalmente los costos de instalación de estos dispositivos en los vehículos y las campañas de prevención y fiscalización.⁸

En ambos casos podría lograrse el mismo impacto deseado en la reducción del número de muertes por accidentes de tránsito, pero pueden existir diferencias en los costos asociados a ambas opciones. Podría ser que la alternativa de reducir la velocidad, implique un mayor uso de recursos, que podrían destinarse a otros usos productivos, en relación con la alternativa referida al uso obligatorio de cinturones de seguridad. En este caso, el costo de oportunidad de optar por reducción de la velocidad es el uso alternativo de los recursos en exceso que deben dedicarse para cumplir con el objetivo de seguridad vial. Si se optara por la opción de obligar al uso del cinturón de seguridad, que podría implicar menores costos de implementación, los recursos que se liberan, podrían dedicarse a otros usos alternativos con el consiguiente incremento en el bienestar social.

En el caso de dos proyectos de infraestructura pública, que generan los mismos beneficios para las comunidades cercanas en términos de mayor conectividad, actividad comercial, acceso a servicios básicos de salud y educación, etc. y que tienen diferentes

⁸ Esta problemática se discute con mayor detalle en las aplicaciones metodológicas del ACB desarrolladas en el manual de Ortiz de Zevallos y Guerra García (1998).

presupuestos de costos, el costo de oportunidad de los recursos en exceso que se utilizan cuando se opta por uno de los proyectos (en relación con los recursos que utiliza el otro proyecto), es el uso productivo que se podría dar a estos recursos en otros proyectos de infraestructura.

1.3 TIPOS DE BENEFICIOS Y COSTOS

Los beneficios o costos pueden expresarse en unidades monetarias (soles o dólares) o no monetarias (como cantidades de bienes o recursos materiales), y podrían valorizarse dependiendo de si se cuenta con precios de mercado o con precios estimados por las metodologías especialmente desarrolladas en el marco del ACB.⁹ La posibilidad de contar con valorizaciones monetarias facilita la comparación de las alternativas bajo consideración.¹⁰

También puede hacerse referencia a beneficios y costos explícitos (que requieren transacciones en las que se hace desembolso de dinero) como los bienes que se adquieren en los mercados, o implícitos (que no requieren transacciones en las que se hace desembolso de dinero), como las horas que los habitantes de una ciudad dedican a trasladarse a sus centros de trabajo. Este tiempo podría dedicarse a actividades productivas generadoras de ingresos o a actividades que mejoran el bienestar de las familias.¹¹

Los costos o beneficios también pueden clasificarse como directos, cuando se evalúa el impacto de una opción de política en el mercado en el que se realiza la intervención de política pública, o indirectos, cuando se evalúa el impacto en otros mercados que podrían ser afectados como resultado de la medida adoptada.

Muchas veces resulta difícil encontrar medidas razonables para los beneficios o costos relevantes. No siempre se cuenta con precios o valoraciones monetarias accesibles en el caso de unidades físicas o índices de uso de recursos. En estos casos el ACB puede contribuir a mejorar el proceso de toma de decisiones con comparaciones cualitativas y criterios ordinales que prioricen los impactos identificados.

⁹ La guía para evaluar el impacto de la regulación desarrollada por la COFEMER (2013) describe los métodos indirectos o de preferencia declarada basados en encuestas o información disponible cuando no es posible observar valores económicos en forma directa. Los métodos referidos son la Metodología de Valor Contingente (encuestas para estimar la disponibilidad de pago por los bienes), el Método de Precios Hedónicos (precios implícitos para los diferentes atributos del producto considerado), la Metodología de Costo de Viaje (disponibilidad de pago a partir de los costos que enfrentan los visitantes a proyectos ecológicos), la Metodología de Gastos de Defensa (disponibilidad de pago para evitar daños al bienestar personal), el Método del Costo de Enfermedad (disponibilidad de pago por mejoras de salud), el Método de Capital Humano o de salarios perdidos (el valor de la vida humana a partir de salarios dejados de percibir) y el Valor Estadístico de la Vida (disponibilidad de pago para evitar riesgos, como con la compra de seguros).

¹⁰ En este caso se afirma que es como comparar peras con manzanas. La comparación de opciones de política se simplifica cuando se cuenta con unidades comunes que pueden sumarse o consolidarse, como soles o dólares.

¹¹ El costo de oportunidad de viajar en líneas de transporte público, es el tiempo en exceso que podría dedicarse alternativamente a actividades familiares o productivas.

Un tema a destacar es que los costos relevantes son los costos adicionales en relación con la situación actual, ya que no existe margen de decisión sobre los costos no recuperables generados por decisiones adoptadas en el pasado. En el marco del ACB también es importante definir el escenario inicial, o lo que se denomina el *statu quo*, que supone que no se adopta ninguna alternativa de política.

1.4 EL ACB COMO CRITERIO PARA MEJORAR EL BIENESTAR SOCIAL

Cuando una empresa o un consumidor actúan en forma consistente con el principio de ACB, se le caracteriza como un agente racional que busca el mayor excedente económico. Así en el ámbito privado, un productor buscará obtener la mayor ganancia por la venta de sus productos en el mercado, o un consumidor el menor precio por los bienes que adquiere para satisfacer sus necesidades básicas. Un ahorrista por su parte depositará sus ahorros en la institución financiera que le ofrece mayor seguridad y rentabilidad. Estos son ejemplos de conductas racionales desde un punto de vista económico.

El concepto de racionalidad económica está en la base de la utilización del ACB como guía para las decisiones gubernamentales, especialmente en economías en desarrollo como el Perú. En estos casos el interés público exige que se haga el máximo esfuerzo para hacer un uso eficiente de los recursos públicos: esto significa lograr los objetivos de política pública propuestos, con el menor uso de recursos económicos o presupuestales.¹²

En este marco debe entenderse la exigencia de incluir un ACB en las iniciativas legislativas y en los dictámenes de proyectos de ley que evalúan y aprueban las comisiones del Congreso de la República. En principio, esta exigencia busca proporcionar los elementos que orienten la labor parlamentaria en favor de los proyectos legislativos que tengan el mayor incremento esperado en el bienestar general.

¹² Esta problemática se discute con mayor detalle en las aplicaciones metodológicas del ACB desarrolladas en el manual de Ortiz de Zevallos y Guerra García (1998).

El ACB y el enfoque de oferta y demanda para el análisis de un problema de mercado

Como se explica más adelante, un componente importante de las metodologías de AI y ACB es la definición del problema que se busca solucionar con la propuesta legislativa. Cuando el tema es económico y está referido a lo que viene sucediendo en un mercado específico, resulta útil recurrir al enfoque básico de oferta y demanda, para entender mejor las causas y efectos del problema económico identificado.

La aplicación del enfoque básico de oferta y demanda supone responder a las siguientes preguntas:

- a. Desde el punto los compradores, usuarios o consumidores de bienes y servicios públicos o privados: ¿Cómo se definen las características básicas de los bienes y servicios privados o públicos que se venden o se proveen en los mercados? ¿Qué necesidades de los consumidores satisfacen? ¿Cómo se presentan en los mercados? ¿Existen otros bienes o servicios que satisfacen las mismas necesidades en mayor o menor medida?
- b. Una vez definidas las características principales desde el punto de vista de los compradores, usuarios o consumidores, se presta atención a los vendedores, proveedores u oferentes: ¿Quiénes son los vendedores o proveedores del producto que están actualmente operando en el área geográfica nacional o internacional que estamos analizando? ¿Qué ocurre si ampliamos el área geográfica nacional o internacional, existen proveedores adicionales para los bienes o servicios considerados? ¿Existe la posibilidad de que entren al mercado nuevos proveedores de los bienes y servicios en un futuro cercano?
- c. Un tercer tipo de preguntas está relacionado con la observación de los precios y las tendencias del mercado: ¿Están los consumidores o usuarios satisfechos con los precios y las cantidades de productos que demandan? ¿Están los productores conformes con los precios que reciben y la cantidad de productos que llevan al mercado al vender? ¿Pueden identificarse factores actuales o futuros que obliguen a los consumidores o productores a revisar sus expectativas sobre el comportamiento futuro de los precios o el abastecimiento del mercado?

Si los consumidores o usuarios y/o los productores o usuarios no están conformes con lo que ocurre en el mercado, si no pueden cambiar la situación modificando sus estrategias de compra o de venta, y si esperan que esto se mantenga por un tiempo indeterminado, entonces podría tratarse de una situación que exija la intervención del Estado.

La metodología descrita puede utilizarse para aclarar las causas y los efectos de un problema identificado. En principio, las causas tendrían que estar afectando al mercado del producto (causas directas) o a los mercados de productos relacionados (causas indirectas). Algo similar ocurre con los efectos, estos podrían impactar en los consumidores o productores del mercado afectado (efectos directos), o de otros mercados relacionados (efectos indirectos). Las preguntas que se proponen permiten conocer mejor los detalles del funcionamiento de un mercado que podría estar siendo afectado por el problema que se busca resolver.



Proyecto de Ley 11764/2004-CR, que propone la reactivación de la Marina Mercante Nacional

La Guía de Orientación del Análisis Costo Beneficio Legislativo (ACBL) considera la aplicación de la metodología propuesta al Proyecto de Ley 11764/2004-CR, que propone la reactivación de la Marina Mercante Nacional. Al respecto, la problemática de los servicios de transporte marítimo que ofrece la Marina Mercante Nacional debe analizarse en el contexto de un mercado mundial que ha sido afectado en los últimos años por factores como la reducción de los precios del petróleo, la caída del consumo de las materias primas y el menor crecimiento de la economía mundial. Estos factores han llevado a una reducción del tráfico marítimo y a la caída de los ingresos de las empresas navieras regionales y mundiales que compiten con la Marina Mercante Nacional.

Los buques graneleros y contenedores han sido afectados en forma particular y los armadores enfrentan dificultades para la refinanciación de sus compromisos financieros. Las conferencias internacionales de transporte marítimo, que en el pasado han sido objeto de denuncias por concertación de precios, también han visto reducidas sus ganancias en forma importante.

En este contexto, es importante preguntarse cuál sería el impacto de una propuesta normativa que busca reactivar a la Marina Mercante Nacional facilitando la importación de naves, aplicando programas de reinversión exonerados de impuestos, exonerando a los servicios que prestan los astilleros nacionales del pago de impuestos a las ventas (IGV e ISC) y facilitando el registro y la operación de las naves que enarbolan la bandera nacional. El proyecto de ley también considera un régimen laboral especial para las tripulaciones de las naves nacionales, garantías para el desarrollo de la libre empresa y la libre competencia y la reserva del servicio de transporte de cabotaje para las naves nacionales.

La aplicación de la metodología de ACB en este contexto tendría que considerar las condiciones del mercado internacional para la evaluación de los impactos del proyecto en las empresas navieras, el Estado, los astilleros, los inversionistas y los clientes que demandan servicios de transporte marítimo de cabotaje e internacional.

Fuente: Página web de la Asociación Peruana de Agentes Marítimos (última consulta realizada el 12 de junio de 2017 <http://www.apam-peru.com/web/2016-un-panorama-diferente/>)

1.5 ¿QUÉ ES LO QUE BUSCA EL ESTADO CUANDO INTERVIENE EN LA ECONOMÍA?

Una dificultad del proceso de definición del problema que se busca resolver con la propuesta normativa, es la identificación de las causas que lo originan. Desde el punto de vista económico las causas pueden estar relacionadas con fallas de mercado, fallas regulatorias, objetivos político-sociales (como equidad o distribución de la riqueza), y sesgos de comportamiento. En lo que sigue se incluye una breve descripción de estos conceptos.

a. Fallas de mercado

En líneas generales, se indica que existen fallas del mercado cuando este fracasa en la provisión de soluciones eficientes: en estos casos el mercado no favorece la toma de decisiones que incentiven el menor uso de los recursos disponibles.

Esto significa que si se optaran por otras alternativas y se asignaran los recursos de otra forma, podrían tener un uso más productivo y generar mayor bienestar para algunos grupos, sin que esto afecte el bienestar de otros grupos de la sociedad.¹³

¿En qué casos pueden producirse estas situaciones? Las fallas de mercado están asociadas a factores como la existencia de externalidades, problemas en la provisión de bienes públicos, falta de competencia en los mercados, inexistencia de mercados y/o asimetrías de información. En lo que sigue se comentan brevemente estos factores.

Externalidades

Una externalidad se produce cuando los precios de mercado no reflejan los costos y beneficios asociados a una actividad de producción o consumo. En estos casos los productores o consumidores privados adoptan decisiones basadas en precios que no consideran los costos reales o el bienestar que genera para la sociedad la producción o el consumo de los bienes y servicios.

Un ejemplo característico de una externalidad que afecta a los productores es la contaminación que genera una explotación minera que no cumple con estándares ambientales. La contaminación afecta, por ejemplo, los recursos hídricos y la calidad de la tierra que utilizan los productores agropecuarios. En este caso, las decisiones de los productores mineros no tienen en cuenta necesariamente los impactos negativos que ocasionan a los productores agropecuarios. Estos últimos, en cambio, son afectados por la contaminación y deben incorporarla en sus decisiones productivas. Problemas similares pueden darse con la industria pesquera o con la minería ilegal.

En estos casos, la intervención del Estado busca que los precios que enfrentan los productores incorporen no solo sus costos directos, sino los costos indirectos que causan a otros productores. Esto se logra a través de regulaciones sectoriales, fiscalizaciones o la imposición de impuestos que financien programas que limiten el impacto negativo de las externalidades negativas de producción.

Un caso de externalidad que afecta a los consumidores se da con el consumo de drogas, alcohol o tabaco. El consumo de estos productos genera también perjuicios negativos a la salud y el bienestar de los no consumidores. Los consumidores, por

¹³ Esto es lo que en Economía del Bienestar se define como una situación Pareto Superior; es decir una asignación de recursos en las que algunos grupos de la sociedad están más satisfechos o acceden a mayor bienestar, sin que esto implique pérdidas de bienestar para otros grupos de la sociedad. En este marco un Óptimo de Pareto es una situación en la que no puede mejorarse el bienestar de un grupo, sin que se perjudique el bienestar de otros grupos de la sociedad. El concepto proviene de los estudios del Economista francés Vilfredo Pareto (1848-1923). Un criterio alternativo para evaluar el impacto de una decisión económica en el bienestar social, es el de Kaldor-Hicks, desarrollado a partir de la propuesta de Pareto y de los estudios de los economistas Nicholas Kaldor (1908-1986) y John Hicks (1904-1989). El criterio Kaldor-Hicks propone que un Óptimo de Pareto puede alcanzarse con mecanismos institucionales (como la aplicación de la metodología de ACB al trabajo legislativo del Congreso) que garanticen una transferencia adecuada de recursos de los grupos beneficiados a los grupos que son afectados negativamente por la decisión económica.

su parte, toman sus decisiones basadas en precios que no consideran los impactos negativos que causan al resto de la sociedad.

Ejemplos de externalidades positivas en consumo son el uso de vacunas o las mejoras en la cobertura de servicios de salud. Los pobladores que se vacunan, evitan que se propaguen enfermedades que también podrían afectar a aquellos que no son vacunados. De otro lado, un buen servicio de salud, beneficia también a aquellos que no han requerido de asistencias médicas.

En estos casos, la intervención del Estado puede orientarse a asegurar que los precios que enfrentan los consumidores de drogas, alcohol o tabaco, consideren sanciones o impuestos al consumo de estos productos. Cuando se recurre a impuestos, la recaudación que se consiga puede financiar la provisión de servicios médicos o campañas públicas de prevención sobre los perjuicios del consumo de estos productos.

Un tipo especial de externalidades se da en las industrias de redes como la telefonía móvil o el Internet. En estos casos la incorporación de mayores usuarios o suscriptores beneficia no solo al proveedor, sino también a otros usuarios o suscriptores. Los beneficios están asociados con la reducción en los costos de operación y de ampliación de la oferta de los servicios que se proveen a través de las redes. El Estado puede intervenir asegurando que estos beneficios lleguen a todos los suscriptores (como con el principio de acceso universal que se propone para los servicios de telecomunicaciones), u otorgando incentivos fiscales para la inversión en la infraestructura que requieren las redes (como en el caso de la promoción de la fibra óptica a nivel nacional).

Bienes públicos

Los bienes y servicios públicos se caracterizan porque el consumo de una persona, no impide que otras también puedan consumirlo (no rivalidad), y porque no puede excluirse del consumo a aquellos que no contribuyen a que se produzcan (no exclusión). Este el caso de servicios públicos como seguridad, defensa o salud pública, cuyo consumo no solo beneficia a los que contribuyen con sus impuestos o asumen el costo de financiarlos, sino que también generan beneficios a otros consumidores que no han contribuido o que no están dispuestos a pagar por ellos. Al no poder excluirse del consumo a aquellos que no están aportando recursos para su producción, esto lleva a que la provisión de estos bienes y servicios sea insuficiente y existan problemas de calidad.

El Estado puede, en estos casos, asegurar la producción de los bienes públicos a través del presupuesto público, como en el caso de seguridad o defensa, o estableciendo la obligación de que todos los ciudadanos cuenten y financien, en

la medida de sus posibilidades, un programa de salud médica (principio de acceso universal a los servicios de salud).

Un caso especial es el de los recursos naturales renovables, como la biomasa del mar peruano o la fauna y la flora del territorio nacional. Durante mucho tiempo se ha considerado que el acceso a estos recursos es libre, y esto ha llevado a sobreexplotación y amenazas a la biodiversidad y la sostenibilidad de los ecosistemas naturales. En estos casos puede excluirse o restringirse el acceso a estos recursos a través de sistemas de cuotas o licencias, que garanticen la explotación económica en condiciones de sostenibilidad.

Falta de competencia en los mercados

Cuando existen productores que pueden imponer precios de venta abusivos (por encima de sus costos de producción) y no existen competidores que puedan disputarles estos beneficios extraordinarios. En este caso los consumidores pueden verse afectados por el pago de precios elevados o por que se ven obligados a comprar bienes que no satisfacen sus expectativas de calidad. También puede darse que los competidores decidan ponerse de acuerdo para fijar en forma coordinada sus precios o las condiciones de venta, sin preocuparse de competir por la preferencia de los consumidores.¹⁴

En estos casos se afirma que existen problemas por falta de competencia en los mercados, ya que los precios no reflejan las estructuras reales de costos y los consumidores están insatisfechos. El Estado puede intervenir a través de entidades como el Indecopi, que aplica políticas de competencia que buscan reducir las barreras para nuevos competidores y mejorar el bienestar de los consumidores.

En algunos mercados, como los servicios de electricidad o telecomunicaciones, las características especiales de la inversión que requiere el desarrollo de las redes de telefonía o de distribución de energía eléctrica a los hogares, llevan a que no se espere el ingreso de nuevos operadores. En estos casos el Estado interviene a través de organismos reguladores como Osinergmin u Osiptel, que fijan precios y condiciones de calidad para la provisión de estos servicios, que se dan en condiciones de monopolio natural.

Inexistencia de mercados

En economías en desarrollo como la peruana puede que no existan mercados que atiendan las necesidades específicas de las empresas y los consumidores. Este es el caso de los servicios de calidad y acreditación, que promueve el Instituto

¹⁴La literatura económica considera el caso de los monopolios (un solo productor) y los oligopolios (pocos productores), que pueden desarrollar estrategias para obtener beneficios extraordinarios, que no conseguirían en condiciones normales de competencia. Los oligopolios se caracterizan por la formación de cárteles o acuerdos de productores para establecer precios de mercado o cuotas de producción, en forma similar a lo que sería el comportamiento de un monopolista.

Nacional de Calidad (Inacal) o el Ministerio de la Producción, que mejoran el entorno productivo de las empresas y las hace más competitivas. En el caso de los consumidores, el Estado puede proveer servicios para la población con discapacidades o con requerimientos especiales de salud o educación, que no serían provistos necesariamente por empresas privadas con fines de lucro.

En este marco se da la discusión sobre el rol subsidiario del Estado y la prohibición constitucional de intervenir en actividades o mercados donde ya existe la presencia productiva del sector privado. Si en algunos casos se considera necesaria la participación del Estado, debería ser temporal y competir en igualdad de condiciones con la empresa privada.¹⁵

Asimetrías de información

Finalmente, las fallas de mercado pueden explicarse porque los agentes económicos no cuentan con la misma información o con información adecuada al momento de adoptar las decisiones de producción o consumo. Esto lleva problemas de confianza al momento de contratar con empresas, que pueden no cumplir con las promesas que hacen a los consumidores o proveedores. También podría darse que las empresas no cuenten con mecanismos legales para exigir el pago por la entrega de sus productos. En estos casos el Estado puede intervenir apoyando a los consumidores a través de regulaciones de transparencia y de etiquetado de los productos que se comercializan en la economía. En el caso de los productores, puede garantizar el pago de las deudas a través del sistema de justicia o de centrales de información de deudores como las que administra la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP (SBS).

b. Fallas regulatorias

Un segundo tipo de problemas se produce cuando se no se identificó en forma adecuada una acción de política, que en su momento podía parecer justificada, y se presentaron problemas en el proceso de implementación. En estos casos, a pesar de haberse aprobado cambios normativos, no se logró finalmente resolver los problemas identificados.

Los problemas podrían haberse originado por errores de diagnóstico, problemas de información o dificultades no previstas en el proceso de implementación de las normas. Esto podría explicarse por mala asignación de recursos presupuestales o vacíos en el marco regulatorio. En cualquier caso, lo deseable es evaluar los impactos negativos que hubieran podido generarse y proponer nuevas alternativas de solución para el problema.

¹⁵ El Artículo 60° de la Constitución Política del Perú establece que "sólo autorizado por ley expresa, el Estado puede realizar subsidiariamente actividad empresarial, directa o indirecta, por razón de alto interés público o de manifiesta conveniencia nacional".

El análisis de calidad regulatoria que propone el Decreto Legislativo 1310 se enmarca en esta problemática cuando busca eliminar los procedimientos administrativos innecesarios, injustificados, desproporcionados, redundantes o que no se encuentren adecuados al marco normativo.¹⁶

c. Objetivos de política social

El Estado también busca el logro de objetivos de política social como equidad, cohesión social, distribución de la riqueza y el ingreso, discriminación, derechos humanos, etc. Estos objetivos pueden ser de carácter constitucional o estar considerados en documentos de política sectorial que establecen metas específicas. También podrían resultar de compromisos asumidos a partir de la suscripción de tratados internacionales.

En algunos casos, podría haberse identificado una solución que se consideró podría ser eficiente, pero que entraba en conflicto con los objetivos de política social. Lo deseable en este caso sería recurrir al análisis de los impactos distributivos y, a través, de procesos de consulta pública, elaborar nuevas propuestas normativas. El ACB puede resultar particularmente útil en este proceso, orientando sobre la alternativa de política de menor costo, que sea a la vez compatible con el logro de las metas sociales.

d. Sesgos de comportamiento

Un último problema se da cuando los individuos muestran sesgos de comportamiento que los llevan a actuar en forma “irracional”, no optando por la solución más favorable a sus intereses personales. Esto se explica por factores como el contexto en el que se adoptan las decisiones diarias, la dificultad de evaluar alternativas financieras complejas o el exceso de confianza motivado por las estrategias de publicidad de las empresas.¹⁷

En estos casos, se propone introducir incentivos (empujones o *nudges*) para que los individuos adopten las decisiones correctas. En este marco, se explican los requerimientos que se establecen para la información que se debe poner a disposición de los usuarios al momento de contratar servicios financieros la obligación de que los trabajadores contribuyan a sistemas previsionales, que les aseguren una pensión en la vejez, o las regulaciones para que las empresas garanticen un ambiente seguro en el trabajo.

¹⁶ Ver Decreto Legislativo 1310 publicado el 29 de diciembre de 2016.

¹⁷ La Economía del Comportamiento busca explicar el comportamiento económico y sus consecuencias a través de experimentos de laboratorio, aportes de la psicología y de otras ciencias sociales. Un concepto básico en la Economía del Comportamiento es el concepto de “heurístico”, que son los atajos que se utilizan en las decisiones diarias, y que Daniel Kahneman (Premio Nobel de Economía 2002) define como “un procedimiento simple que ayuda a encontrar respuestas adecuadas, aunque imperfectas, a preguntas difíciles” (Daniel Kahneman, 2011), “Thinking Fast and Slow”, Penguin Books”.

2

MARCO DE ANÁLISIS DE LAS PROPUESTAS LEGISLATIVAS Y LAS METODOLOGÍAS ACB

Es importante destacar que si bien las metodologías de ACB se centran en la estimación y el análisis económico cuantitativo o cualitativo de los beneficios y costos asociados a una actividad o una propuesta legislativa o regulatoria, su objetivo principal es el de orientar a los encargados de los procesos de toma de decisiones para una asignación eficiente de los recursos económicos o presupuestales. En este sentido, es un criterio adicional y complementario al análisis del impacto de la propuesta en el marco normativo vigente en un momento determinado y al logro de objetivos sociales y políticos.

El diagrama siguiente muestra como viene aplicándose la metodología de ACB al análisis de las propuestas legislativas. La primera columna muestra las etapas principales del procedimiento legislativo de acuerdo al Manual del Proceso Legislativo del Congreso.¹⁸

¹⁸ Ver Centro de Documentación y Biblioteca (CEDOB) (2009), "Manual del Proceso Legislativo", Congreso de la República. Puede consultarse una versión actualizada del mismo documento en Robinson Urtecho (2012), "Manual del Proceso Legislativo", Congreso de la República, Oficialía Mayor.

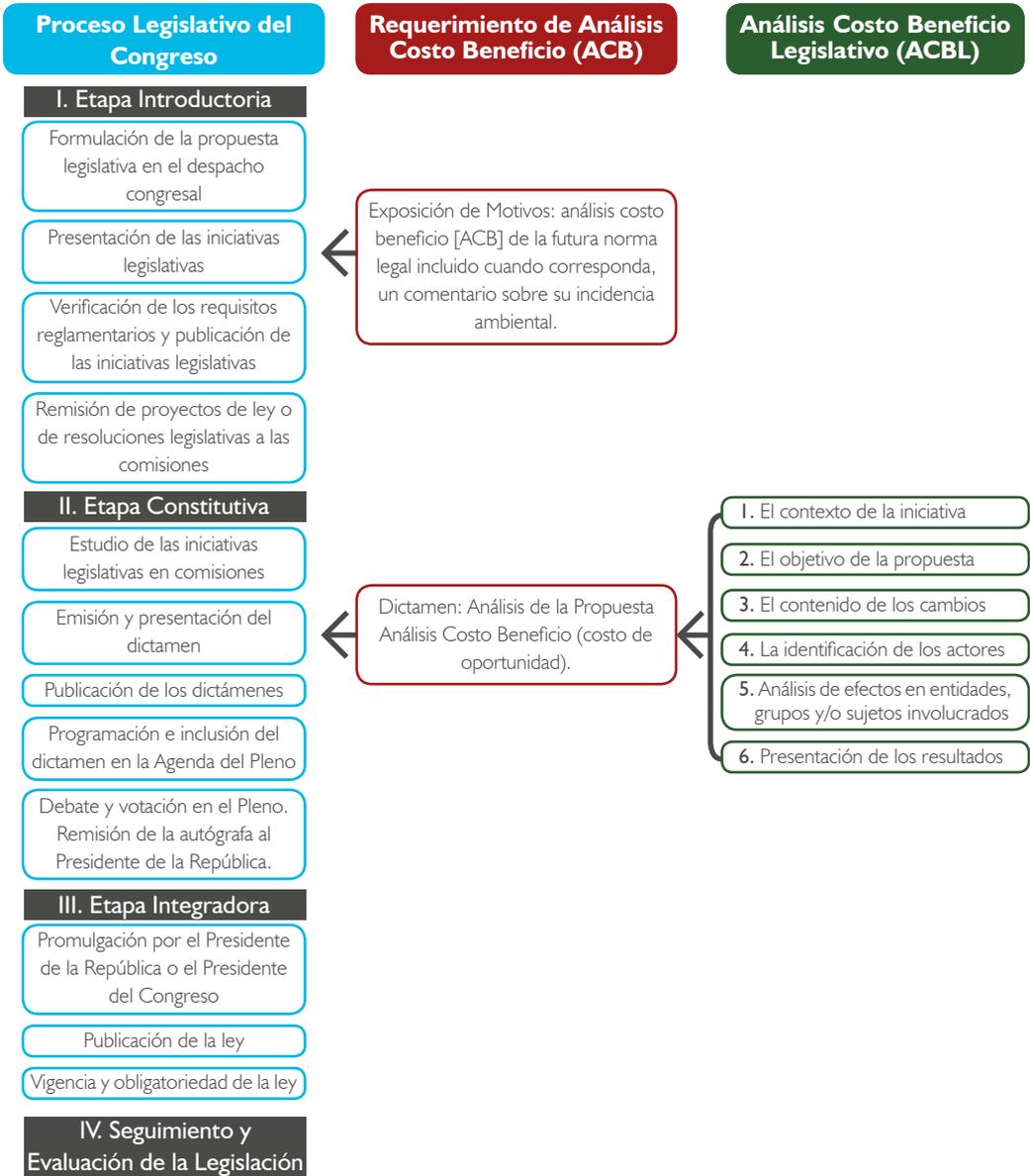
En este procedimiento se exige el requerimiento de un ACB al momento de presentar las iniciativas legislativas, de acuerdo al artículo 75 del Reglamento del Congreso, y al momento de elaborar el dictamen del proyecto de ley de acuerdo al Manual de Técnica Legislativa del Congreso (2013). Las referencias a la utilización del ACB en las etapas del procedimiento legislativo se incluyen en la segunda columna del diagrama.

La tercera columna muestra las etapas que propone la Guía de Orientación del ACB Legislativo (ACBL) para el análisis de las propuestas legislativas, desarrollada por el Servicio Parlamentario del Congreso.¹⁹ Al respecto, la Guía ACBL busca identificar los impactos y, las transferencias económicas, que se producirían como consecuencia de la aplicación de la propuesta de norma (Paso 05 de la metodología ACBL). De acuerdo a la Guía ACBL, el detalle de este proceso está en relación con la naturaleza específica de la materia considerada en la iniciativa y se busca como mínimo identificar “a los actores involucrados en la norma a aprobarse” y, “en el mejor de los casos”, cuantificar en términos monetarios las transferencias económicas en forma parcial o total.



¹⁹ La Guía fue desarrollada en 2005 por un grupo de técnicos del Congreso y es la referencia principal para la elaboración de los ACB en el marco del proceso legislativo (ver 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). El Ministerio de Justicia y Derechos Humanos incorporó esta metodología en su “Guía de Técnica Legislativa para Elaboración de Proyectos Normativos de las Entidades del Poder Ejecutivo” (Tercera Edición, 2016).

El panorama actual de la aplicación de la metodología de ACB en el Congreso de la República



Es en este marco metodológico en el que este manual propone introducir cambios que mejoren la definición del problema y se establezca con claridad en qué casos podría requerirse una metodología de ACB más completa.

2.1 RELACIÓN ENTRE EL PROCESO LEGISLATIVO, EL AI Y EL ACB

En este punto es importante aclarar la relación entre el proceso legislativo del Congreso, el AI y el ACB. En principio, los tres procedimientos buscan proporcionar los elementos que requiere una decisión política informada, que busca mejorar el bienestar de la comunidad.

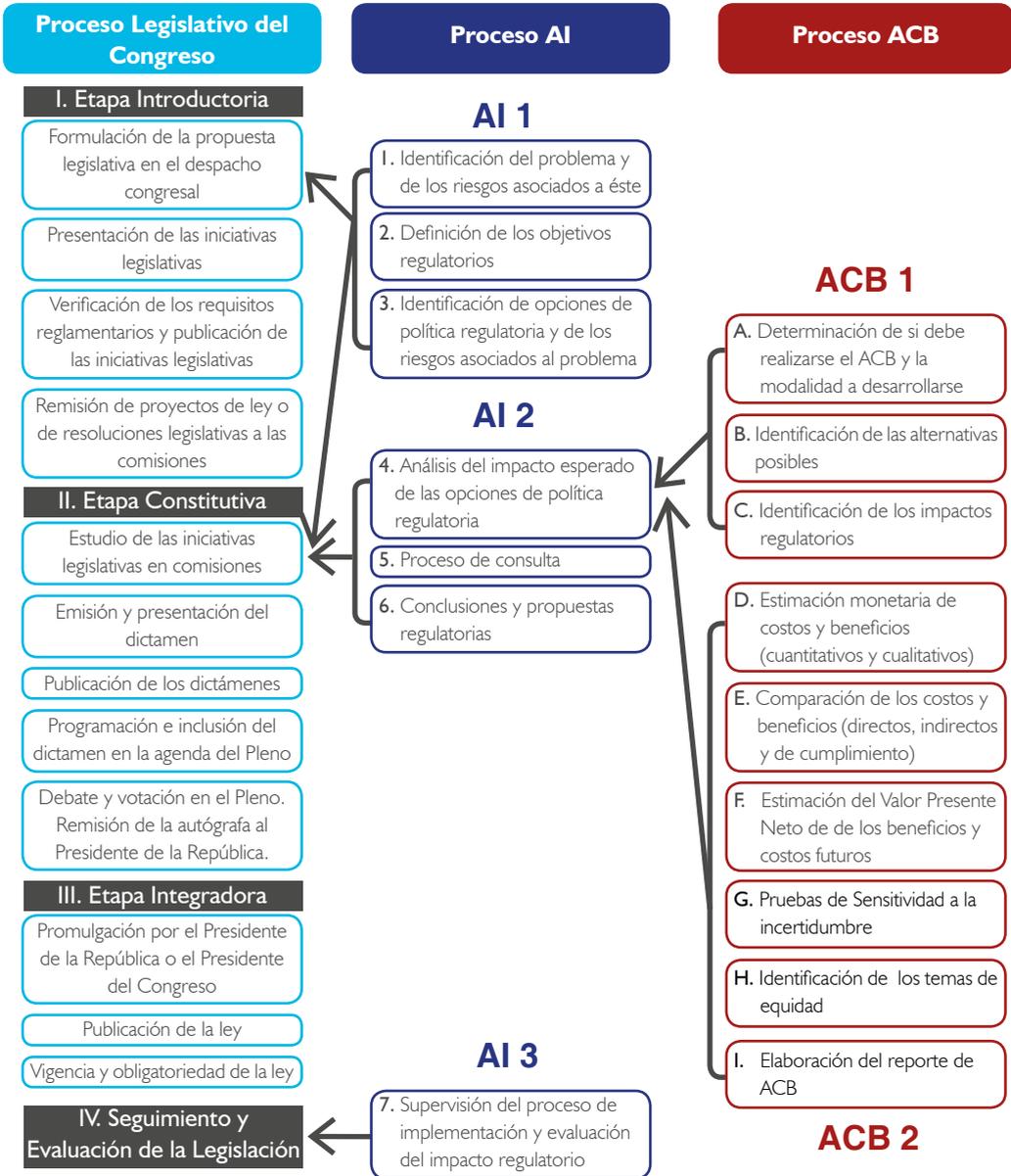
Tanto el AI como el Análisis de Impacto Regulatorio (RIA) son procedimientos diseñados para elaborar una propuesta que debe someterse a la aprobación política. La aprobación podría estar a cargo del Pleno del Congreso, del Consejo de Ministros, del Consejo Directivo de un Organismo Regulatorio y, en general, de quién tiene la responsabilidad de la toma de decisiones de política normativa y regulatoria.

En el caso del Congreso, la comparación del proceso legislativo con el AI tendría que considerar también la etapa anterior a la presentación de las iniciativas legislativas y al trabajo en comisiones, es decir, la elaboración de las iniciativas legislativas en los despachos congresales.

Aquí es importante considerar que previo a la presentación de las propuestas legislativas, tendría que realizarse un trabajo de diagnóstico en las bancadas para la identificación de los problemas que se busca resolver con las iniciativas. Las propuestas también pueden provenir de entidades que tienen iniciativa legislativa y las recomendaciones que se incluyen para la definición del problema pueden aplicarse en ambos casos. El diagrama siguiente compara el proceso legislativo que aplica actualmente el Congreso con los procesos equivalentes que proponen el AI y el ACB.



Comparación del Proceso Legislativo del Congreso con el AI y el ACB



La metodología del ACB Legislativo (ACBL) es comparable con los procesos que se incluyen en lo que se muestra en el diagrama como el AI1 o el ACB1, es decir incluye las primeras etapas del análisis que aplican para el AI y el ACB.

En el caso del AI1 del diagrama, las etapas del ACBL corresponden a las etapas de identificación del problema y de los riesgos asociados a éste, la definición de los objetivos regulatorios y la identificación de las opciones de política regulatoria y de los riesgos asociados al problema. El Paso 5 del ACBL referido al análisis de los efectos en entidades, grupos y/o sujetos involucrados, es parte de lo que en el AI2 se considera como el análisis del impacto esperado de las opciones de política regulatoria. El componente AI2 también incluye actividades que son desarrolladas por el Servicio Parlamentario, relacionadas con el proceso de consulta y la presentación de las conclusiones y propuestas regulatorias. El AI3 considera las actividades *ex post* de supervisión del proceso de implementación y evaluación del impacto de las regulaciones vigentes.

En lo que se refiere al ACB, la metodología del ACBL corresponde a lo que en el diagrama se indica como ACB1 que considera la identificación de las alternativas posibles y de los impactos regulatorios. Antes de estas etapas corresponde una fase preliminar de determinación de si corresponde realizar el ACB y qué modalidad podría aplicarse (completo o simplificado).

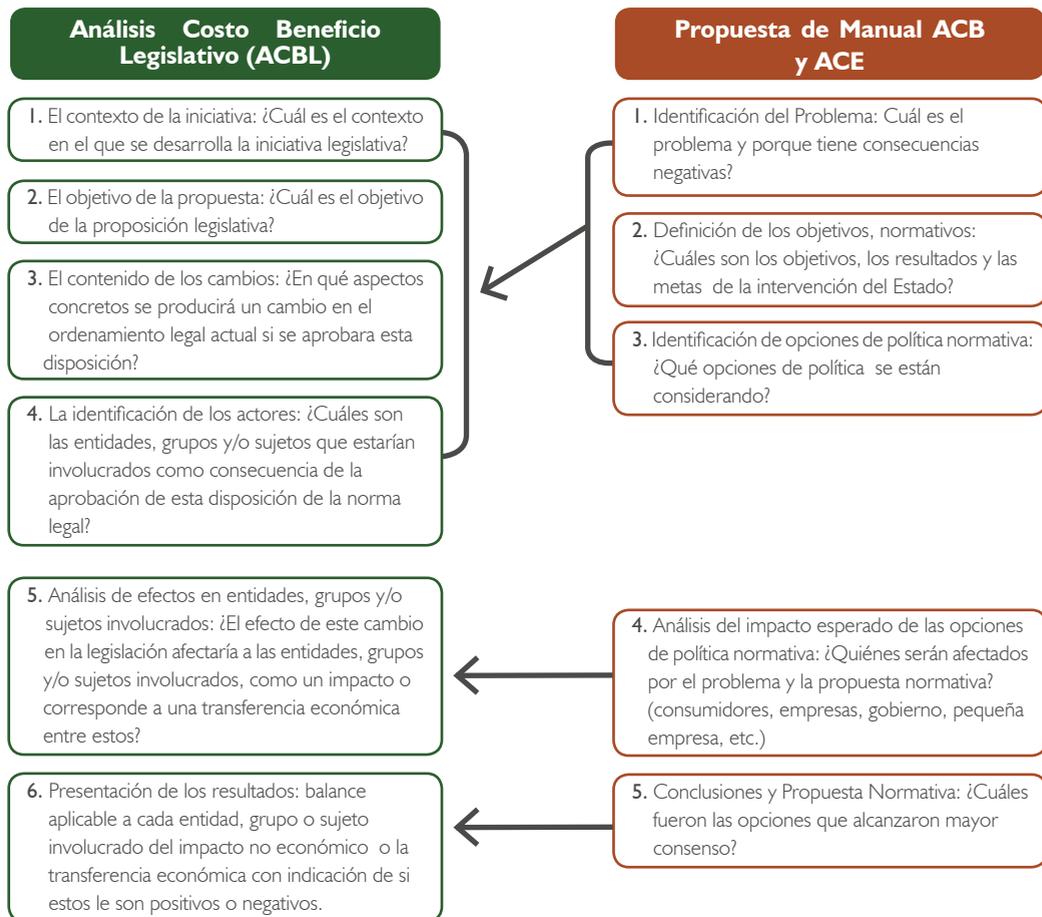
Las actividades consideradas en el ACB2 corresponden a un nivel de análisis más elaborado que considera la estimación de los costos y beneficios monetarios (cuantitativos y cualitativos), la comparación de los costos y beneficios (directos, indirectos y de cumplimiento), las estimaciones del valor presente de los beneficios y costos futuros, y cuando corresponda, las pruebas de sensibilidad a la incertidumbre, la identificación de los temas de equidad y finalmente la elaboración del reporte del ACB. Con excepción de esta última, estas actividades en el caso del Congreso, tendrían que aplicarse solo en circunstancias excepcionales y podrían requerir el apoyo de recursos adicionales y expertos en temas sectoriales específicos. Como se indica a continuación, este proceso podría flexibilizarse considerando un ACB simplificado que incluya solo la aplicación de las metodologías de ACE y SCM, cuando correspondan.

2.2 PROPUESTA DEL ACB SIMPLIFICADO (ACBS) Y EL ACB COMPLETO (ACBC)

En el diagrama siguiente se compara el ACBL con la propuesta del Manual de ACB y ACE. Las diferencias con el ACBL son las siguientes:

- Se propone reformular el Paso 1 del ACBL, poniendo mayor énfasis en los aspectos relacionados con la definición del problema. Este es un tema que destaca las buenas prácticas internacionales y puede servir de guía tanto para el proceso de formulación de las propuestas legislativas en los despachos congresales, como para la revisión de las iniciativas legislativas por el Servicio Parlamentario.
- Una segunda propuesta, también en línea con la experiencia internacional, está referida a incluir en la primera etapa de definición del problema, el Paso 4 del ACBL referido a la identificación de los actores. Esto es resultado de considerar dentro de la metodología de definición del problema, la identificación de los grupos, sectores o entidades que podrían ser afectados por la propuesta legislativa. En general, la recomendación internacional es incorporar procesos de consulta que recojan las sugerencias de los grupos potencialmente afectados en todas las etapas del proceso de evaluación de propuestas normativas, y más aún, al inicio del proceso, en el diseño de la propuesta.
- La etapa 3 de identificación de opciones de política normativa propone ir más allá del Paso 3 del ACBL referido al contenido de los cambios. En este caso, se trata de identificar las opciones de política propuestas, junto con un escenario base inicial (*statu quo*), que considera la opción de no intervención. Esta comparación es importante para el proceso de estimación de costos y beneficios.





- En la etapa 4 de análisis del impacto esperado de las opciones de política normativa, se propone también ir más allá del Paso 5 del ACBL, referido al análisis de los efectos en entidades, grupos y/o sujetos involucrados. Como se indica más adelante, la idea básica es establecer criterios claros para determinar cuándo aplicar las versiones simplificadas del ACB, referidas al ACE (cuando se busque cumplir con objetivos de política social o ambiental que considera indicadores específicos), al SCM (cuando se quiera evaluar la carga administrativa que recae en sectores económicos o en las pequeñas empresas) o a una matriz de impactos y transferencias económicas similar a la metodología que propone el ACBL. También se debe considerar criterios sobre cuando proceder con el desarrollo de un ACB completo.
- La etapa 5 es equivalente al Paso 6 del ACBL.

La propuesta del manual no busca simplificar etapas, sino principalmente reforzar los aspectos del proceso que facilitan el proceso de decisión política y mejoran el reconocimiento de la ciudadanía a las labores legislativas que desarrolla el Congreso.

Estas consideraciones llevan a distinguir dos tipos de metodologías para la evaluación de las propuestas normativas:

- Una primera metodología, el ACB simplificado o ACBS, considera todas las etapas de un ACB convencional, pero prioriza en la etapa de análisis del impacto esperado, la aplicación del ACE, el SCM o una matriz distributiva. También podría optarse solo por esta última opción, una matriz de impactos y transferencias distributivas en línea con la metodología del ACBL. A esta opción se hace referencia como ACBS1.
- Una segunda metodología, el ACB completo o ACBC, considera todas las etapas del ACB convencional.



Comparación del Proceso Legislativo del Congreso con el AI y el ACB

ACB convencional (ACBC)

- A. Determinación de si debe realizarse el ACB y la modalidad a desarrollarse
- B. Identificación de las alternativas posibles
- C. Identificación de los impactos normativos
- D. Estimación monetaria de costos y beneficios (cuantitativos y cualitativos)
- E. Comparación de los costos y beneficios (directos, indirectos y de cumplimiento)
- F. Estimación del Valor Presente Neto de los beneficios y costos futuros
- G. Pruebas de Sensibilidad a la incertidumbre
- H. Identificación de los temas de equidad
- I. Elaboración del reporte de CBA

ACB simplificado (ACBS)

- A. Determinación de si debe realizarse el ACB y la modalidad a desarrollarse
- B. Identificación de las alternativas posibles
- C. Identificación de los impactos normativos
- D. Estimación monetaria de costos y beneficios (cuantitativos y cualitativos) con metodologías de ACE o SCM
- E. Comparación de los costos y beneficios (directos, indirectos y de cumplimiento)
- I. Elaboración del reporte de CBA

ACB simplificado (ACBS1)

- A. Determinación de si debe realizarse el ACB y la modalidad a desarrollarse
- B. Identificación de las alternativas posibles
- C. Identificación de los impactos normativos
- I. Elaboración del reporte de CBA

En lo que sigue se describe con mayor detalle las metodologías propuestas.

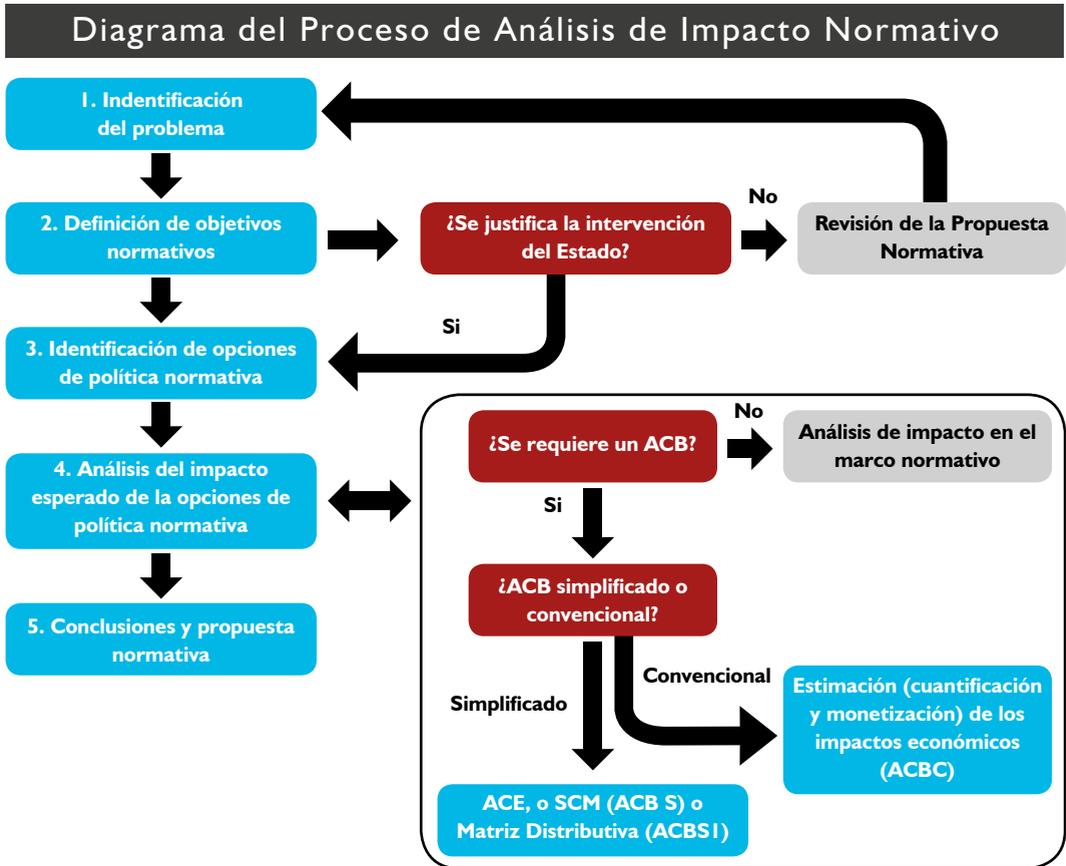
3

PROCESO DE EVALUACIÓN DE LAS PROPUESTAS LEGISLATIVAS

En primer lugar, se desarrollan los principales pasos para la elaboración de un AI que aplica las metodologías de ACB. El formato que se propone a continuación considera a la “Guía de Orientación del Análisis Costo Beneficio Legislativo (ACBL)”, que es utilizada por las Comisiones para la evaluación de los proyectos de ley, así como las experiencias recientes de implementación del AI y el RIA en la Comunidad Europea (2015), Reino Unido (2011), México (2013), Australia (2014) y Colombia (2015).²⁰

²⁰ Estos casos muestran experiencias recientes de aplicación de la experiencia de la Comunidad Europea y las recomendaciones de la OCDE en materia de mejora regulatoria. Para la Comunidad Europea la referencia es el documento *Better Regulation Toolbox* (2015) y en el caso del Reino Unido (2011) la publicación *IA Toolkit – How to do an Impact Assessment*. En el caso de México la referencia es el estudio de la Comisión Federal de Mejora Regulatoria (COFEMER) (2013), *Guía para evaluar el Impacto de la Regulación*. Volumen 1: Métodos y Metodologías. La experiencia australiana se presenta en la Guía del Departamento del Primer Ministro y el Gabinete (2014), *The Australian Government Guide to Regulation*, y en el caso de Colombia es el trabajo del Departamento Nacional de Planeación – Colombia ((2015). “*Guía Metodológica de Análisis de Impacto Normativo*.”

El siguiente diagrama muestra las principales etapas para la metodología de análisis de impacto normativo que se propone.



Caso práctico: Ley que regula la Negociación Colectiva Económica (NCE) en la Administración Pública: Proyecto de Ley 1142/2016-CR (desarrollado por Julio Haro y Roberto Hernández)

El proyecto de ley propone implementar UN PROCEDIMIENTO NORMATIVO para los servidores públicos, regulando la negociación colectiva económica. Este beneficio tiene en cuenta diferentes parámetros constitucionales.

Uno de los artículos del proyecto que impactaría con mayor intensidad en los diferentes actores involucrados es el artículo 8:

Artículo 8.- PARÁMETROS DE LA DISPONIBILIDAD PRESUPUESTAL

Siguiendo el principio de equilibrio presupuestal contenido en el artículo 77 de la Constitución Política del Perú, los montos remunerativos pactados anualmente se ajustan como mínimo al índice de inflación, tomando como base el monto de la remuneración ordinaria mensual que percibe el trabajador. El incremento que sobre esa base se pacte no excede el veinte por ciento (20%) de la remuneración promedio ordinaria mensual de los trabajadores públicos, según el ámbito de la Mesa de negociación.

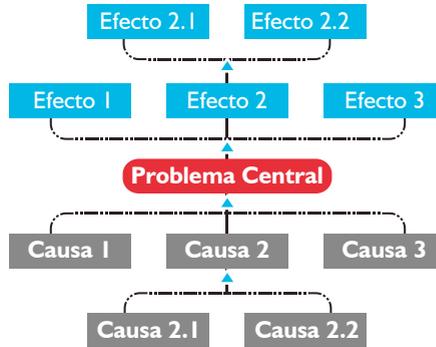
Los demás conceptos remunerativos y no remunerativos que ameriten ser actualizados, no pueden exceder individualmente ese mismo porcentaje.

3

Causas y efectos

Comportamiento a cambiar frente al problema

Busca aislar las causas o los factores que explican el problema y diferenciar entre las que pueden ser enfrentadas con propuesta normativa



2

Priorización del problema

Magnitud y dimensión del problema

Usando evidencia preliminar



Priorizar los problemas identificados en el diagnóstico. Esto permitirá asignar ponderaciones relativas a opciones de política relevantes.

1

Descripción del problema

Problema y consecuencias negativas

- Situación ACTUAL *statu quo* (Aspectos negativos y causas)
- Tipos de comportamiento que deberían variar y por qué
- Objetivos de política interna o externa a enfrentar
- Otros problemas

Uso de fuentes de información



5 Etapas

Grupos que deberían incorporarse en el proceso de elaboración y aprobación

Identificar grupos en los que se enfoca la consulta y considerarlos para el análisis de impactos del problema

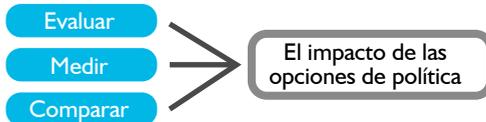


Grupos de interés afectados

4

Evolución del problema si no se interviene

Si la necesidad de la intervención se mantiene, establecer los elementos del escenario base a:



Si no es posible identificar escenarios futuros



Escenario base

5

Identificación del Problema

Elaborado por:



CIES
consorcio de investigación
económica y social

Construyendo conocimiento para mejores políticas

Financiado por:



Konrad
Adenauer
Stiftung

Con el apoyo de:



CENTRO DE CAPACITACIÓN Y
ESTUDIOS PARLAMENTARIOS

3.1 IDENTIFICACIÓN DEL PROBLEMA

Las buenas prácticas internacionales para la evaluación de propuestas normativas, incorporadas en el AI o en el RIA, proponen una primera etapa de identificación del problema y de las consecuencias negativas que motivan la presentación de la propuesta legislativa. Esta es la etapa más importante en el proceso y resulta especialmente relevante para las etapas previas de trabajo en las bancadas parlamentarias.

En general, las recomendaciones para una buena identificación del problema pueden aplicarse al trabajo previo a la presentación de las propuestas legislativas, a la labor de evaluación de las comisiones del Congreso, y en caso de no aprobarse las propuestas, a la etapa posterior de revisión de las propuestas descartadas.

Una incorrecta definición del problema puede llevar a proponer medidas que finalmente no tengan los impactos deseados sobre los temas propuestos. Por el contrario una buena definición puede ser clave para identificar las medidas más adecuadas para enfrentar un problema y mejorar el bienestar social.

El siguiente diagrama muestra las cinco etapas del proceso propuesto para la identificación del problema: a. Descripción del problema, b. Priorización del problema, c. Identificación de las causas y efectos del problema, d. Identificación de los grupos de interés afectados, y e. Determinación del escenario base del problema.



a. Descripción del problema: ¿Cuál es el problema y por qué tiene consecuencias negativas?

Un primer paso para la definición del problema es elaborar una descripción preliminar de la situación actual (lo que se denomina el statu quo) que incluya los aspectos que se consideran negativos y las causas que podrían estar ocasionándolos; los tipos de comportamiento que deberían variar, y por qué; los objetivos de política interna o externa que se quiere enfrentar, y si existen problemas adicionales que podrían también estar relacionados con el cumplimiento de objetivos y principios generales de política. También resulta útil verificar si se han dado iniciativas similares en el pasado y qué lecciones pueden extraerse de esas experiencias, así como temas de carácter coyuntural que podrían ser relevantes.

Aquí podría ser útil recurrir la metodología participativa de uso general denominada “lluvia o tormenta de ideas”, que consiste en consultar los diferentes puntos de vista de expertos y grupos que puedan tener información o interés en opinar sobre la naturaleza, las causas y los efectos que podrían estar asociados al problema.

Una vez identificado el problema que se considera relevante, conviene desarrollar un proceso de búsqueda y recolección de la información requerida para entender mejor la dimensión del problema. Esto es importante, ya que en muchos casos las iniciativas legislativas responden a denuncias periódicas, cartas enviadas a los congresistas por las entidades públicas y los ciudadanos, y en general, a temas de importancia detectados en el trabajo parlamentario diario.

Al respecto, es importante complementar las inquietudes que pueden provenir de estas fuentes, que pueden ser más o menos rigurosas, con la información cualitativa y cuantitativa que se encuentre disponible.

Las fuentes de información complementaria que se pueden considerar son las siguientes:

- **Literatura o bases de datos referidas al tema.**
- **Estudios previos desarrollados sobre el tema.**
- **Entrevistas e informes solicitados a entidades públicas.**
- **Entrevistas con expertos, académicos, reguladores, grupos afectados por el problema, etc.**
- **Resultados de encuestas o procesos de consulta pública.**
- **Información y reportes presentados por grupos de interés afectados por el problema.**

Estas técnicas pueden ser combinadas para obtener un panorama general del problema que se busca enfrentar. En un escenario ideal la información obtenida debería contrastarse con las fuentes y discutirse con los expertos del Parlamento, del sector público, del ámbito empresarial y académico, así como con los representantes de la ciudadanía.

Luego conviene ir considerando algunas categorías que podrían resultar útiles para conceptualizar un problema.²¹ En el caso del Congreso de la República, y especialmente en el caso de las iniciativas que presentan los congresistas, esta tarea tendría que considerar la problemática que manejan las comisiones ordinarias que tendrán que evaluar oportunamente la iniciativa que se presente.

²¹ Al respecto, Javier Tantaleán (2004) proponía considerar los temas relacionados con derechos fundamentales y constitucionales, o con compromisos logrados en foros como el “Acuerdo Nacional”; los relacionados con aspectos económicos, medioambientales, sociales, institucionales y de género; y los referentes a las denuncias de la sociedad civil y la población en general. Esta sugerencia respondía a la preocupación de ir identificando los efectos que el problema podría ir generando en los diferentes grupos de la sociedad.

Curso ACB: Proyecto de Ley 03407-2013-CR que propone prohibir la circulación de camiones de más de 12 toneladas en determinadas horas del día en Lima Metropolitana y Callao²²

Descripción del problema:

¿Cuál es el problema y por qué tiene consecuencias negativas?

- La gran congestión de tráfico que sufre Lima Metropolitana y el Callao a todas horas del día, en especial en las llamadas horas punta, entre las 6 y las 9 horas y entre las 17 y las 21, horas aproximadamente.
- Las causas son diversas pero una de las más importantes es el irrestricto tránsito en esos horarios de camiones de gran tonelaje en las principales avenidas de la ciudad.
- Esto crea consecuencias negativas como la pérdida de horas hombre, daños a la infraestructura vial, un mayor número de accidentes, efectos negativos en la salud mental de los choferes y pasajeros, mayor exposición a contaminantes que llevan a deterioro de salud y males respiratorios, mayor consumo de combustibles y daños a la economía familiar.



²² Los miembros del Grupo que desarrolló el análisis del proyecto de ley referido son Manuel Aguilar Atencio, Lucy Melina Ayvar Chiu, César Eduardo Burga Díaz, Ana María Chuquipoma Pomar y César Andrés Garro Sánchez.

Caso práctico: Ley que regula la Negociación Colectiva Económica (NCE) en la Administración Pública Proyecto de Ley 1142/2016-CR (desarrollado por Julio Haro y Roberto Hernández)

Identificación del problema

Descripción del problema:

¿Cuál es el problema y por qué tiene consecuencias negativas?

El problema: descontento en la administración pública por falta de regulación de la negociación colectiva económica (NCE).

Sus consecuencias negativas son: pérdida del poder adquisitivo y mayor conflicto social. Estos efectos impiden una mejor atención del Estado a los ciudadanos que podrían observarse en la pérdida de la productividad tanto del sector público como privado, y menor capacidad de consumo del servidor público.

Estos puede fundamentarse en:

- No existe una legislación sobre el procedimiento de la negociación económica en la administración pública en razón a su prohibición en la legislación vigente.
- Las leyes de presupuesto prohibieron negociar incrementos de remuneraciones, bonificaciones, asignaciones y todo monto que implique gasto de dinero al Estado. El asunto es evitar desequilibrio fiscal y prevenir problemas económicos en la caja fiscal.
- Esta prohibición ya existía en el D.L. 276 y se confirma con la Ley Servir aprobada en 2013.
- En el régimen del D.L. 728 ya existía negociación colectiva remunerativa. A pesar de las prohibiciones presupuestarias se otorgaban aumentos a través de bonificaciones, canastas de alimentos, movilidad, bonos, etc.
- En el D.L. 276 también existían ciertas liberalidades económicas a través de bonificaciones, canastas de alimentos, movilidad, bonos que remplazaban a las negociaciones económicas. Gran parte de los aumentos se daban a través de CAFAE.

En el año 2015 el Tribunal Constitucional declara la inconstitucionalidad de las leyes de presupuesto que prohíben la negociación colectiva. En el año 2016 declara la inconstitucionalidad de determinados artículos de la Ley 30057, Ley del Servicio Civil que prohibía la negociación colectiva de carácter económica.

En ambas sentencias aplica la "vacatio sententiae" y exhorta al Congreso de la República para que antes de julio de 2017 emita norma que regule el derecho de negociación colectiva en la Administración Pública.

b. Priorización del problema: ¿Cuál es la magnitud y la dimensión del problema?

En base a la evidencia preliminar disponible, conviene empezar a priorizar los problemas identificados en el diagnóstico desarrollado. Un escenario ideal consideraría revisar estimaciones cuantitativas previas de impactos positivos o negativos asociados al problema, y si esto no fuera posible, podría recurrirse a criterios cualitativos, desarrollados a partir de lineamientos de política formulados anteriormente. Esto permitirá en una etapa posterior, asignar ponderaciones relativas a las opciones de política que se consideren más relevantes.

Curso ACB: Proyecto de Ley 03407-2013-CR que propone prohibir la circulación de camiones de más de 12 toneladas en determinadas horas del día en Lima Metropolitana y Callao²³

Priorización del problema:

¿Cuál es la magnitud y la dimensión del problema identificado?

- En junio 2015 la Jefa de la Gerencia de Transporte Urbano de la Municipalidad Metropolitana de Lima declaró que son más de 138 mil los vehículos de carga pesada que causan congestión vehicular (hasta un 10% en algunas zonas), además de daños a calles y avenidas.
- El Director de la ONG Luz Ámbar declaró en 2012 que Lima tiene un 1,2 millones de vehículos y en hora punta circulan 900 mil. También indicó que la solución no necesariamente va por el retiro de vehículos particulares y que Lima pierde US\$ 1000 millones anuales por causa de la congestión vehicular (3,89% del PBI nacional según el Decano de la Universidad Privada del Norte).
- El combustible que se desperdicia innecesariamente alcanza los 13 mil millones de soles (Asociación Automotriz del Perú).
- El transporte pesado es un componente importante del problema.



²³ Los miembros del Grupo que desarrolló el análisis del proyecto de ley fueron Manuel Aguilar Atencio, Lucy Melina Ayvar Chiu, César Eduardo Burga Díaz, Ana María Chuquipoma Pomar y César Andrés Garro Sánchez.

Caso Práctico: Ley que regula la Negociación Colectiva Económica (NCE) en la Administración Pública Proyecto de Ley 1142/2016-CR (desarrollado por Julio Haro y Roberto Hernández)

Priorización del problema:

¿Cuál es la magnitud y la dimensión del problema identificado?

- El problema es de alcance nacional y de carácter urgente en razón a que el Tribunal Constitucional ha dado un plazo máximo para la emisión de la norma hasta julio de este año (*vacation setentiae*).
- Involucraría a 1 millón 190 mil servidores públicos que si lo multiplicamos por cinco (promedio de miembros de una familia) afectaría a una población de 5 millones 950 mil que representa el 19% de la población (32 millones aprox.).

c. Causas y efectos del problema: ¿Qué explica el comportamiento que debería cambiar si se enfrenta el problema?

Con esta actividad se busca aislar las causas o los factores que explican mejor el problema y diferenciar entre aquellas que pueden ser enfrentadas con la propuesta normativa. Algunas de estas causas ya podrían estar siendo enfrentadas con otras propuestas, o estar fuera de las competencias normativas. También se busca identificar las interacciones posibles entre las causas del problema y establecer una jerarquía de problemas que permita identificar el alcance de la intervención.

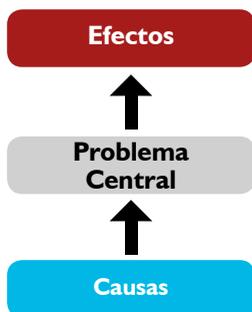
La propuesta puede considerar diferentes frentes del problema, para lo cual es importante determinar sobre cuáles frentes se busca intervenir en forma prioritaria. Un ejercicio similar debe hacerse con las consecuencias o los efectos del problema. Al respecto, conviene distinguir entre los efectos directos e indirectos.

Los efectos directos se producen como consecuencia directa de la propuesta normativa e impactan en las decisiones de los productores y los consumidores, así como en los precios y en las condiciones de competencia del mercado objeto de la intervención de política pública. En el caso de los efectos indirectos, los impactos se producen como consecuencia de los efectos directos, y afectan a los mercados vinculados o relacionados con el mercado directamente impactado por la propuesta.

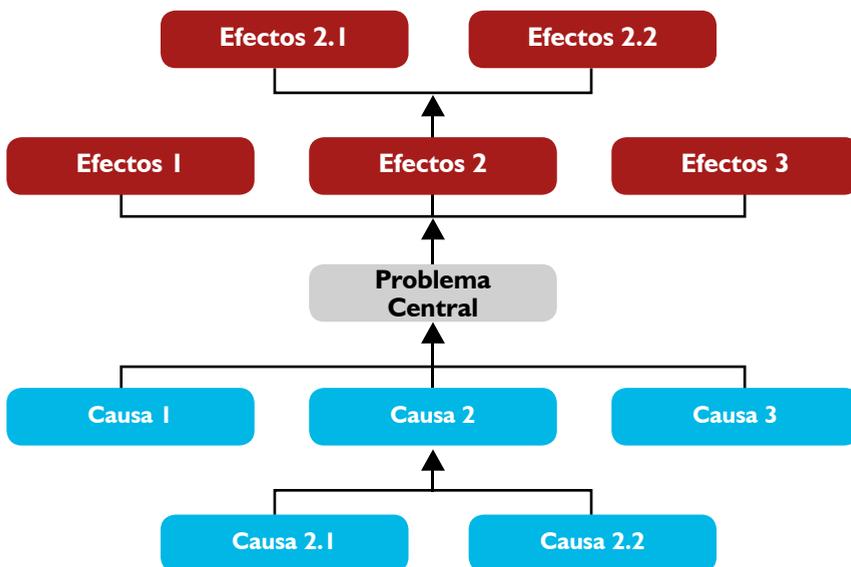
También se sugiere la elaboración de un diagrama de árbol que considere las causas y los efectos de un problema. Esta es una técnica que permite organizar la información disponible sobre las causas y los efectos de los problemas identificados. También permite identificar los ámbitos de intervención de política normativa.

Al respecto, el trabajo desarrollado por Ortégón y otros (2005) para la CEPAL, propone la siguiente metodología gráfica para el diagrama de árbol:

- El punto de partida es lo que Ortégón y otros denominan el Ordenamiento lógico de Causas, Problema y Efectos. El diagrama siguiente muestra estas relaciones lógicas.



- En caso existieran más de una causa o efecto, o una priorización de estos, conviene distinguir entre causas de primer y segundo orden y efectos principales o secundarios. El diagrama siguiente muestra el análisis de un problema que considera el detalle de las causas de segundo orden y los efectos secundarios.



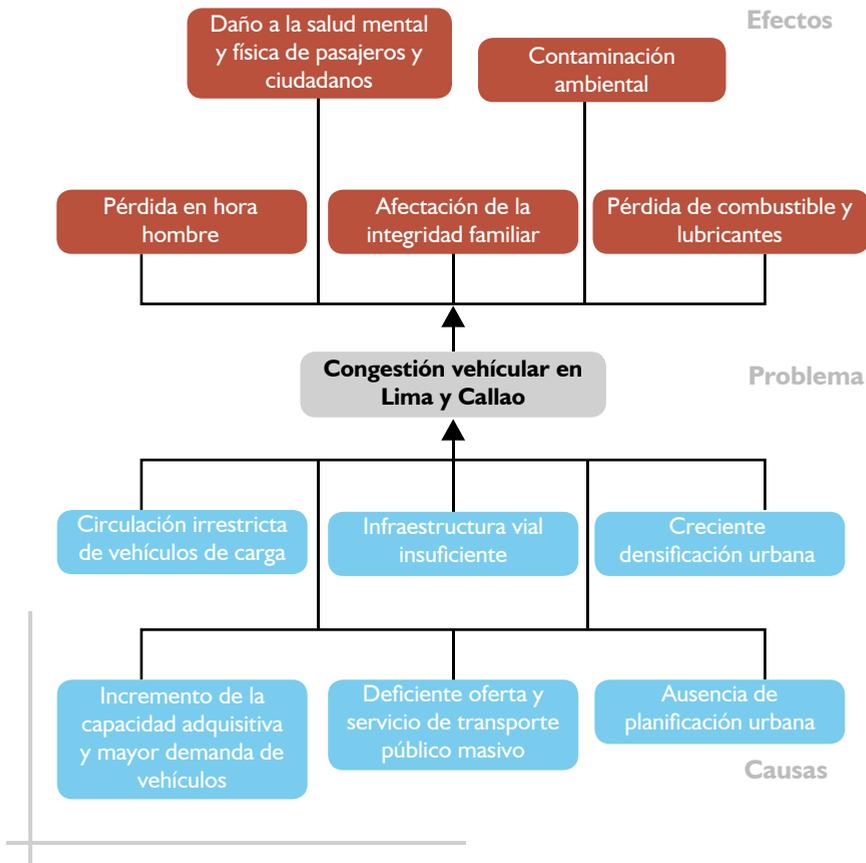
²⁴ Ver Ortégón, Pacheco & Roura (2005). *Metodología general de identificación, preparación y evaluación de proyectos de inversión pública*, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social, CEPAL. El trabajo considera una metodología para la definición de problemas aplicada al análisis de proyectos de inversión pública y fue considerada en el manual de ACB desarrollado por Guerra García y Jáuregui (2008).

Curso ACB: Proyecto de Ley 03407-2013-CR que propone prohibir la circulación de camiones de más de 12 toneladas en determinadas horas del día en Lima Metropolitana y Callao²⁵

Causas y efectos del problema:

¿Qué explica el comportamiento que debería cambiar si se enfrenta el problema?

Diagrama de árbol para la identificación del problema:



²⁵ Los miembros del Grupo que desarrolló el análisis del proyecto de ley fueron Manuel Aguilar Atencio, Lucy Melina Ayvar Chiu, César Eduardo Burga Díaz, Ana María Chuquipoma Pomar y César Andrés Garro Sánchez.

Diagrama de Árbol del Proyecto de Ley 1638/2012-CR que promueve el uso sustentable de bolsas biodegradables a nivel nacional

El proyecto de ley propone promover a nivel nacional el uso de bolsas biodegradables en todos los establecimientos comerciales y la sustitución gradual de bolsas de polietileno, polipropileno o de otro material no biodegradable. De otro lado, contiene definiciones y establece la gradualidad de la aplicación, señala a las autoridades competentes, establece la prohibición de otorgar bolsas de polietileno, polipropileno u otro material vencido el plazo de la gradualidad (48 meses), especifica las excepciones y fija el rotulado de las bolsas biodegradables.

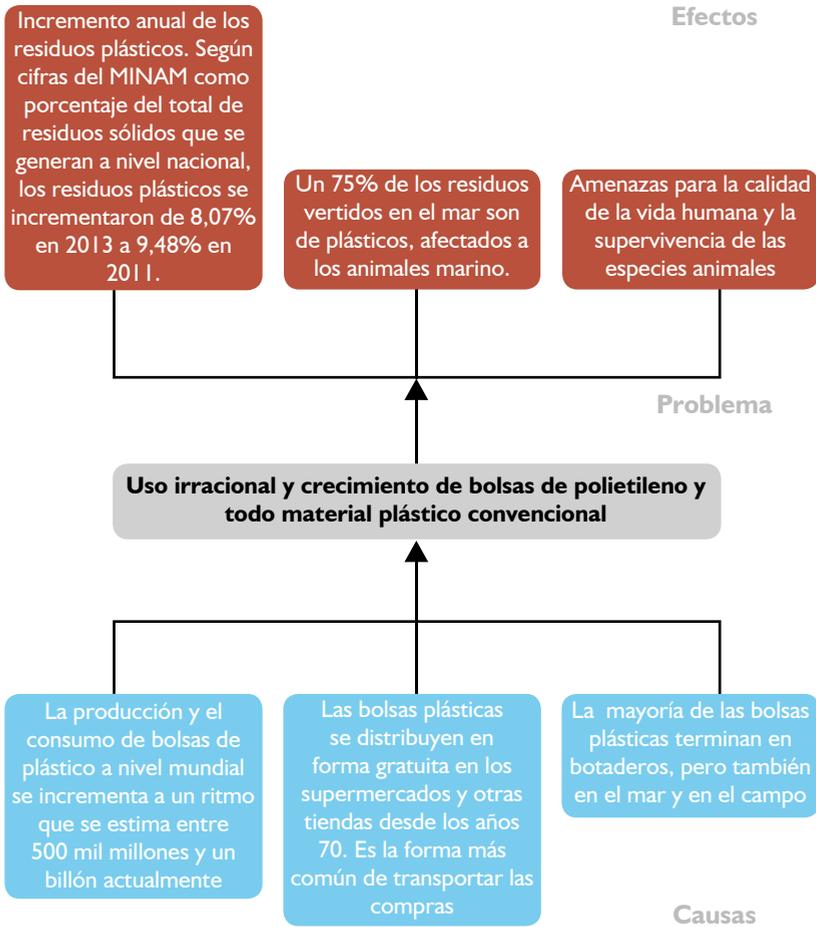
Asimismo, establece requisitos de comercialización de bolsas biodegradables para los fabricantes e importadores, el requerimiento de la certificación a cargo del Indecopi (funciones hoy transferidas a Inacal), la creación de un grupo de trabajo para el uso sostenible de bolsas biodegradables, la participación del sector privado y las infracciones y sanciones por la inobservancia de las normas sobre el uso de bolsas no biodegradables.

El plazo propuesto para que el Poder Ejecutivo reglamente la ley es de 90 días.

Finalmente, el dictamen del proyecto de ley aprobado en mayo 2016 por la Comisión de Defensa del Consumidor y Organismos Reguladores de Servicios Públicos, propone solo declarar de interés nacional y necesidad pública el uso responsable y la reducción progresiva de las bolsas plásticas.



Diagrama de árbol del Proyecto de Ley 1638/2012-CR que promueve el uso sustentable de bolsas biodegradables a nivel nacional



Fuente: Proyecto de Ley 1638/2012-CR y dictamen de la Comisión de Defensa del Consumidor y Organismos Reguladores de Servicios Públicos.

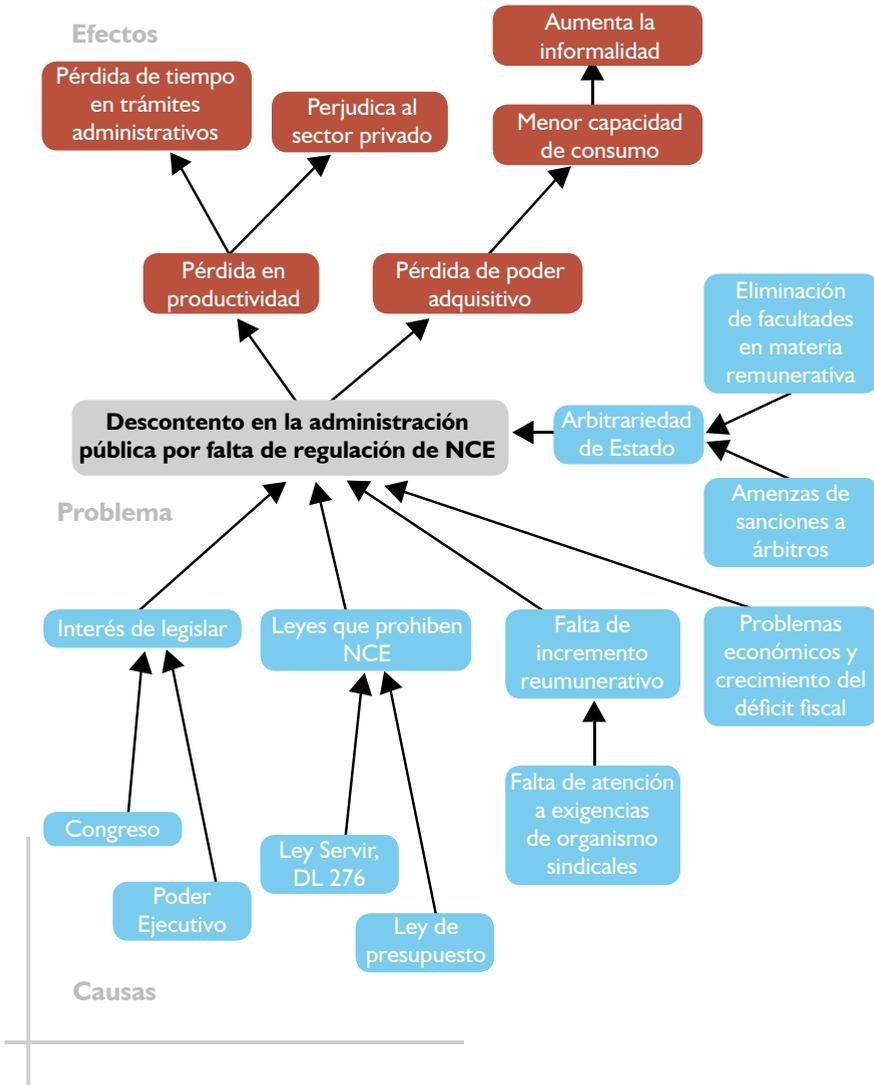
Caso práctico: Ley que regula la Negociación Colectiva Económica (NCE) en la Administración Pública Proyecto de Ley 1142/2016-CR (desarrollado por Julio Haro y Roberto Hernández)

Causas y efectos del problema

¿Qué explica el comportamiento que debería cambiar si se enfrenta el problema?

Diagrama de árbol para la identificación del problema:

Problemática: ausencia de regulación de NCE



d. Grupos de interés afectados: ¿Qué grupos de interés deberían incorporarse en el proceso de elaboración y aprobación de la propuesta normativa?

Con esta pregunta se busca identificar a los grupos en los que debe enfocarse la consulta y ser considerados luego para el análisis de los impactos del problema. Los grupos relevantes para el análisis pueden variar de acuerdo a la naturaleza del problema e ir más allá del sector específico que se está analizando. También pueden distinguirse diferentes categorías específicas, como micro, pequeñas, medianas o grandes empresas.

A partir de esta identificación pueden proponerse mecanismos de preconsulta, que se dan al inicio del proceso y permiten enriquecer el análisis a través de la interacción con los grupos potencialmente afectados. Estos resultados preliminares pueden luego contrastarse con los hallazgos de los procesos más amplios de consulta pública que recojan opiniones sobre las propuestas normativas que fueron finalmente seleccionadas.

El diagrama siguiente es una propuesta modificada del que presenta Guerra García y Jáuregui (2008), que podría resultar útil para identificar los intereses y las percepciones de los grupos que podrían ser afectados por la propuesta normativa.

Grupos	Interés	Problemas percibidos
Grupos de interés que podrían ser potencialmente afectados por la propuesta normativa.	Inventarios o flujos de recursos, propiedades, derechos, privilegios, valores u otros intereses que podrían ser afectados en forma individual o colectiva por la propuesta normativa.	Forma cómo los grupos de interés estiman que podrían ser actualmente afectados por la propuesta normativa.

Fuente: Guerra García, Gustavo & Greta Jáuregui L. (2008). *Guía para la Evaluación Parlamentaria de Proyectos de Ley: Razones, Propuestas y Pautas Técnicas*.

Curso ACB: Proyecto de Ley 03407/2013-CR Propone prohibir la circulación de camiones de más de 12 toneladas en determinadas horas del día en Lima Metropolitana y Callao²⁶

Grupos de interés afectados:

¿Qué grupos de interés deberían incorporarse en el proceso de elaboración y aprobación de la propuesta normativa?

Grupos	Interés	Problemas percibidos
Usuarios (automovilistas y pasajeros)	Rapidez en llegar y regresar de sus trabajos y destinos Preservar su salud mental y física. Consumo mínimo de combustibles y lubricantes. Tiempo libre para la familia e interacción social.	Demora excesiva en llegar y regresar de sus destinos Mayores gastos de combustibles Afectación en la integración familiar.
Transportistas (de carga pesada)	Entregar su carga en el tiempo más corto posible. Hacer más entregas en el menor tiempo Mayores ganancias.	Demora en la entrega de sus cargas. Menores ganancias.
Municipalidad	Regular la circulación terrestre en el ámbito de su jurisdicción. Mejorar el entorno urbano.	Falta de vías alternas para tránsito pesado.
Gobierno Central	Regular el transporte de carga y pasajeros de manera genérica. Cuidar la salud mental y física de las personas. Mejorar el medio ambiente de las ciudades.	
Sociedad	Medio ambiente saludable. Salud pública. Transporte más humano.	Agentes contaminantes. Descontento del público.

²⁶ Los miembros del Grupo que desarrolló el análisis del proyecto de ley fueron Manuel Aguilar Atencio, Lucy Melina Ayvar Chiu, César Eduardo Burga Díaz, Ana María Chuquipoma Pomar y César Andrés Garro Sánchez.

Curso ACB: PL 626/2016-CR que establece “alertas educativas” para la micro y pequeñas empresas MYPE²⁷

Problema: Elevado costo de cumplir con el marco legal y normativo, así como las altas barreras de entrada al sector formal y el desconocimiento de las normas vigentes.

Consecuencias negativas: Un factor crítico para la formalización está asociado a la dificultad en el cumplimiento de sus obligaciones tributarias y está asociado también al desconocimiento de la norma que regula las infracciones y sanciones para los contribuyentes tributarios y, por defecto, al deber que le corresponde afrontar frente a la SUNAT.

Las MYPE se perjudican en su propia naturaleza empresarial, pues deben asumir acciones sumamente drásticas ante el incumplimiento de la obligación tributaria, lo cual prácticamente las elimina del mercado, esto debido a la dificultad de conocer a cabalidad sus deberes tributarios y consecuentemente cuando cometen las distintas infracciones.

Grupos de interés afectados: ¿Qué grupos de interés deberían incorporarse en el proceso de elaboración y aprobación de la propuesta normativa?

Grupos	Interés	Problemas percibidos
MyPE	Beneficiarios directos de la propuesta normativa.	Desconocimiento de las normas tributarias. Falta de formalización. Multas impuestas resultan confiscatorias.
Asociación de MyPE	Beneficiarios directos de la propuesta normativa.	
Ministerio de Economía	Rectoría en materia tributaria.	Presupuesto Nacional de la República.
Ministerio de la Producción	Rectoría en regulación MyPE.	Falta de formalización de MyPE.
Superintendencia Nacional de Administración Tributaria	Recauda impuestos.	Dificultad por informalidad.
Sociedad Nacional de Industrias Cámara de Comercio CONFIEP	Gremio empresarial.	Dificultad para agremiar a las MyPE.

²⁷ Los miembros del Grupo que desarrolló el análisis del proyecto de ley fueron Fernando Oscar Castillo, Raúl Izquierdo Benites, Guiliana Lavarello, Dalia Miroslava Suarez Salazar y Margarita Villanueva Picón.

Caso práctico: Ley que regula la Negociación Colectiva Económica (NCE) en la Administración Pública PL 1142/2016-CR (desarrollado por Julio Haro y Roberto Hernández)

Grupos de interés afectados

¿Qué grupos de interés deberían incorporarse en el proceso de elaboración y aprobación de la propuesta normativa?

Grupos	Interés	Problemas percibidos	Recursos y mandatos
Servidores de las entidades públicas afiliados a sindicatos	Incrementar remuneraciones	Prohibición por normativa vigente. Arbitrariedad estatal: TSC	Norma y sentencia del Tribunal Constitucional
Servidores no afiliados a sindicatos de las entidades públicas	Incrementar remuneraciones	No considerados en el beneficio y sujetos a discreción estatal. Arbitrariedad estatal: TSC	Norma y sentencia del Tribunal Constitucional
Estado	Meritocracia y eficiencia de los servicios públicos	Oposición de sindicatos de la Administración Pública	Régimen servicio civil
Árbitros	Mayor ingreso profesional	Arbitrariedad estatal: amenazas de sanciones	Normas y sentencia del Tribunal Constitucional
Sociedad en general	Mejorar servicio público y paz social	Agitación sindical	Normas y sentencia del Tribunal Constitucional
Sector privado	Mejorar competitividad	Ineficiencia servicios públicos	Normas y sentencia del Tribunal Constitucional

e. Escenario base: ¿Cómo evolucionará el problema si no se interviene?

Aquí se busca verificar si la necesidad de la intervención se mantendrá y establecer los elementos del escenario base o de no cambio en políticas, contra el que pueda evaluarse, medirse y compararse el impacto de las opciones de política. La naturaleza del escenario base dependerá de las opciones que se consideren en el análisis de impactos metodológicos y podría variar desde una evaluación basada en la evidencia cualitativa disponible, a una estimación cuantitativa de los costos y beneficios.²⁸

Si no es posible identificar escenarios futuros en relación con algunos factores identificados como la causa del problema, esto debería destacarse y realizarse un análisis con escenarios alternativos.

La profundidad del trabajo que se desarrolle en esta etapa dependerá de las fuentes de información disponibles al momento de evaluar las propuestas normativas presentadas. Algunas técnicas que podrían utilizarse en el proceso de recolección de datos consideran la revisión de la literatura especializada y las bases de datos públicas, la preparación de estudios preliminares sobre el tema analizado, la realización de entrevistas con expertos profesionales y académicos y el envío de oficios a grupos potencialmente afectados para comentarios. Posteriormente, en la etapa de evaluación de las alternativas propuestas se podría recurrir a la aplicación de cuestionarios a empresas, que recojan información sobre costos, producción o indicadores sectoriales específicos.

La diferencia entre el escenario base y el *statu quo*, es que se tiene en cuenta la evolución probable del problema y cómo variará su dimensión en el tiempo. También conviene considerar el impacto de factores tecnológicos, como la Internet, que se vienen dando en el entorno social, así como las opciones de política que ya se han aprobado pero no implementado.



²⁸ El concepto corresponde a lo que se denomina el estudio de línea de base en el desarrollo de los proyectos sociales o ambientales.

Caso Práctico¹

Descripción del problema

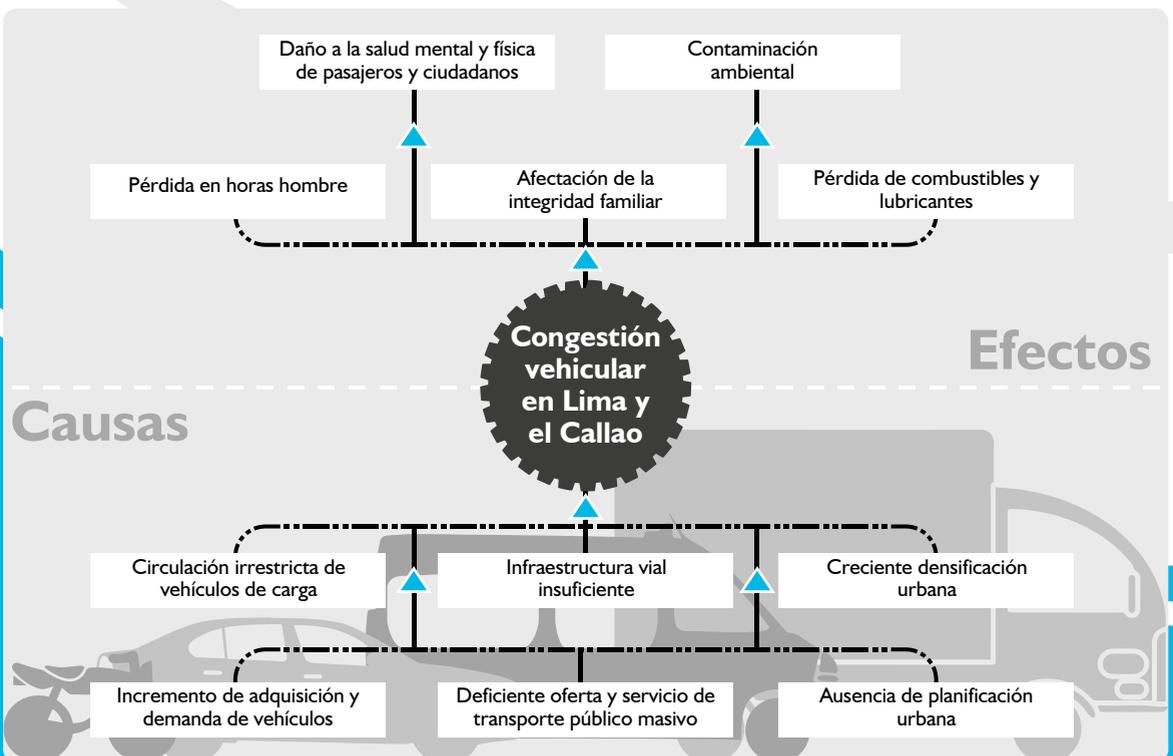
La gran congestión de tráfico que sufre diariamente Lima Metropolitana y el Callao

Priorización del problema

Más de 138 mil los vehículos de carga pesada que causan congestión vehicular (hasta un 10% en algunas zonas), además de daños a calles y avenidas



Causas y efectos del problema



¹ Curso ACB: Proyecto de Ley 03407/2013-CR que propone prohibir la circulación de camiones de más de 12 toneladas en determinadas horas del día en Lima Metropolitana y Callao

Grupos de interés

Intereses

Grupos

Problemas percibidos

- 1.- Rapidez en llegar y regresar de sus trabajos y destinos
- 2.- Preservar salud mental y física
- 3.- Consumo mínimo de combustibles
- 4.- Tiempo libre para interacción social



Usuarios

- 1.- Demora excesiva en llegar y regresar de sus destinos
- 2.- Mayores gastos de combustibles
- 3.- Afectación en integración familiar

- 1.- Hacer más entregas en el menor tiempo
- 2.- Mayores ganancias



Transportistas

- 1.- Demora en la entrega de sus cargas
- 2.- Menores ganancias

- 1.- Regular circulación terrestre en su jurisdicción
- 2.- Mejorar entorno urbano



Municipalidad

- 1.- Falta de vías alternas para tránsito pesado

- 1.- Regular transporte de manera efectiva
- 2.- Cuidar salud mental y física de las personas
- 3.- Medio ambiente saludable



Gobierno Central

- 1.- Medio ambiente saludable
- 2.- Salud pública
- 3.- Transporte más humano



Sociedad

- 1.- Agentes contaminantes
- 2.- Descontento del público

Evolución del problema si no se interviene

Continuará y se incrementará la congestión vehicular en las principales carreteras de acceso a Lima y Callao

Alcance con la intervención gubernamental

Aliviar la externalidad asociada a la congestión del tránsito vehicular de Lima y Callao

Objetivos de la intervención del Estado

Generales Reducir la congestión

Específicos Mejorar la situación del tránsito

Opciones de política que considera

Escenario base mantener la situación actual

Prohibir el transporte de carga en camiones de más de 12 toneladas, en cualquier horario

Aplicación de un ACB

1.- Prohibir la circulación y el establecimiento de puertos secos (que permitan la transferencia de la carga a camiones de menor peso)

2.- Establecer horarios para restringir a circulación de camiones de 12 o más toneladas (de 6:00 a 23:00 horas)

Se recomienda la aplicación de la metodología de ACB y un análisis de impacto distributivo

¿Cuál es la metodología del ACB simplificado que conviene aplicar: ACE² o SCM³?

- SCM que estima los costos de información; los costos administrativos o de cumplimiento, derivados del personal policial y de inspectores municipales, que vigilen el cumplimiento de la restricción en el horario indicado

- Los costos por pérdida de eficiencia y mayor inversión del sector privado



²Análisis Costo Efectividad - ³Metodología de Costos Estándar

Curso ACB: PL 03407/2013-CR Propone prohibir la circulación de camiones de más de 12 toneladas en determinadas horas del día en Lima Metropolitana y Callao²⁹

Escenario base:

¿Cómo evolucionará el problema si no se interviene?

- Continuará y se incrementará la congestión vehicular en las principales carreteras de acceso a Lima y Callao y en sus calles y avenidas.
- Habrá mayor número de horas hombre perdidas.
- Una mayor contaminación ambiental.
- Incremento de enfermedades físicas y mentales.

Caso práctico: Ley que regula la Negociación Colectiva Económica (NCE) en la Administración Pública PL 1142/2016-CR (desarrollado por Julio Haro y Roberto Hernández)

Escenario base

¿Cómo evolucionará el problema si no se interviene?

- Se mantiene la disconformidad y descontento de los servidores públicos incrementándose la ineficiencia en la prestación de servicios.
- Al mantenerse o incrementarse la ineficiencia en la prestación de servicios, ello ocasiona consecuencias negativas en la productividad del sector privado al incrementarse mayor tiempo en los trámites administrativos.
- Pérdida de capacidad adquisitiva con los efectos en menor capacidad de consumo.

²⁹ Los miembros del Grupo que desarrolló el análisis del proyecto de ley fueron Manuel Aguilar Atencio, Lucy Melina Ayvar Chiu, César Eduardo Burga Díaz, Ana María Chuquipoma Pomar y César Andrés Garro Sánchez.

3.2 DEFINICIÓN DE LOS OBJETIVOS NORMATIVOS: ¿CUÁLES SON LOS OBJETIVOS, LOS RESULTADOS Y LAS METAS DE LA INTERVENCIÓN DEL ESTADO?

a. Justificación de la intervención del Estado: ¿Qué se busca alcanzar con la intervención gubernamental?

En esta etapa es importante determinar si es necesaria la intervención del Estado. Esto podría sustentarse en razones de interés público, en una evaluación de los riesgos que podrían estar asociados al problema (sean estos de carácter local, nacional o internacional, recurrentes, significativos, etc.), en la evaluación de las consecuencias de no tomar ninguna acción y en la posibilidad de que el mercado y el marco regulatorio vigente puedan resolver (o no) el problema dentro de un periodo de tiempo razonable.

Como se explicó anteriormente, la intervención del Estado puede mejorar el bienestar de la sociedad en el caso de fallas de mercado relacionadas con externalidades, bienes públicos, inexistencia de mercados y asimetrías de información. También se justifica la intervención del Estado en el caso de fallas regulatorias, o cuando se busca alcanzar objetivos de política social o corregir sesgos de comportamiento.

b. ¿Cuáles son los objetivos generales y específicos de la intervención del Estado en el problema que se busca resolver?

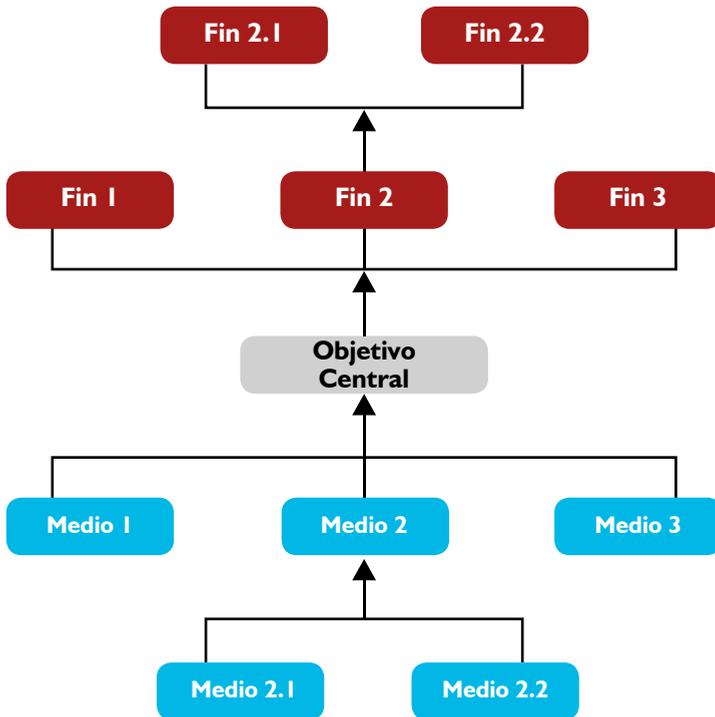
La manera más sencilla de definir los objetivos es a través de la identificación de la situación que se busca alcanzar. Esto se sustenta en base a las conclusiones de las etapas anteriores de definición del problema y de justificación de la intervención del Estado. Los objetivos que se definan deben estar centrados en el resultado esperado de la intervención, y no en el cumplimiento de las actividades específicas propuestas (como la creación de una comisión).

Aquí es conveniente distinguir entre medios y fines: el objetivo es el resultado que se busca alcanzar, los medios permitirán que se alcance el objetivo propuesto. Los fines están asociados al cumplimiento de los objetivos. Por ejemplo, el uso de cinturones de seguridad es un medio para reducir el número de muertes por accidentes automovilísticos, no es un fin en sí mismo. De otro lado, el cumplimiento del objetivo de reducir el número de muertes, significa que se logra el fin de contar con mayor seguridad en las carreteras.

Un procedimiento para definir objetivos generales y específicos

Ortegón y otros (2005) proponen un procedimiento sencillo para definir los objetivos generales y específicos que consiste en definir un árbol de objetivos, a partir del árbol de causas y efectos.

El procedimiento sugerido consiste en cambiar las condiciones identificadas de negativas a positivas. Esto hace que las causas del árbol de problemas, se transformen en medios en el árbol de objetivos, y que los efectos se transformen en fines, con lo que el problema central se convierte en el objetivo central.



Una vez que se cuenta con el árbol de objetivos, pueden revisarse los medios y fines para comprobar la validez e integridad del esquema de análisis. Si se determinan inconsistencias, es necesario revisar el árbol de objetivos o regresar a analizar el árbol de causas y efectos.

Fuente: Ortegón, Edgar, Juan Francisco Pacheco & Horacio Roura (2005). *Metodología general de identificación, preparación y evaluación de proyectos de inversión pública*, ILPES, CEPAL.

La definición de los objetivos debe ser lo suficientemente amplia, para asegurar que no se está sesgando el análisis hacia una opción de política específica. Pueden ser generales, que en muchos casos hacen referencia a los beneficios o impactos para sociedad y la economía de la intervención, o específicos, que hacen referencia a los resultados directos que se busca obtener, y que son más fáciles de definir y medir. También puede hacerse referencia a los objetivos operacionales, que son aquellos que están relacionados con los insumos necesarios y los productos intermedios, en el proceso de alcanzar los objetivos generales y específicos. Por último, los objetivos pueden considerar cronogramas de cumplimiento gradual, con evaluaciones periódicas de los impactos esperados.

En líneas generales, los objetivos deben satisfacer lo que se denomina el criterio **SMARTER**, que es un acronismo en inglés para indicar que deben ser:

- Específicos (**S***pecific*),
- Cuantificables o medibles (**M***easurable*),
- Realistas o alcanzables (**A***ttainable*),
- Relevantes (**R***elevant*),
- Oportunos (**T***ime Bound*),
- Legítimos o éticos (**E***thical*), y
- Certificables o basados en evidencia (**R***evise*).



Curso ACB: PL 03407-2013-CR Propone prohibir la circulación de camiones de más de 12 toneladas en determinadas horas del día en Lima Metropolitana y Callao³⁰

Justificación de la Intervención del Estado:

¿Qué se busca alcanzar con la intervención gubernamental?

- Aliviar la externalidad asociada a la congestión del tránsito vehicular de Lima y Callao.
- Reducir la pérdida de horas hombre.
- Mejorar la salud física y mental de la población.

Identificación de los objetivos generales y específicos de la intervención del Estado: ¿Cuáles son los objetivos generales y específicos de la intervención del Estado en el problema que se busca resolver?

Objetivo general: Reducir la congestión vehicular en la ciudad de Lima y el Callao.

Objetivos específicos:

- Mejora de la transitabilidad vehicular.
- Reducir las horas hombre perdidas.
- Mejorar la salud física y mental de las personas.
- Reducir la contaminación ambiental.



³⁰ Los miembros del Grupo que desarrolló el análisis del proyecto de ley fueron Manuel Aguilar Atencio, Lucy Melina Ayvar Chiu, César Eduardo Burga Díaz, Ana María Chuquipoma Pomar y César Andrés Garro Sánchez.



Caso práctico: Ley que regula la Negociación Colectiva Económica (NCE) en la Administración Pública Proyecto de Ley 1142/2016-CR (desarrollado por Julio Haro y Roberto Hernández)

Justificación de la Intervención del Estado

¿Qué se busca alcanzar con la intervención gubernamental?

Satisfacción de los servidores de la administración pública por la existencia de una regulación normativa racional y equilibrada en sus remuneraciones que mejore su bienestar económico y social y permita contribuir con una mayor eficiencia en la prestación de los servicios públicos con un impacto positivo en sector privado.

Identificación de los objetivos generales y específicos de la intervención del Estado: ¿Cuáles son los objetivos generales y específicos de la intervención del Estado en el problema que se busca resolver?

Objetivo general:

Satisfacción de los servidores de la administración pública por la existencia de una regulación normativa racional y equilibrada en sus remuneraciones que mejore su bienestar económico y social y permita contribuir con una mayor eficiencia en la prestación de los servicios públicos con un impacto positivo en sector privado.

Objetivos específicos:

- 1 • Reducción de conflictos sociales.
- 2 • Incremento del poder adquisitivo de los servidores públicos.
- 3 • Mayor eficiencia y productividad en la prestación de los servicios públicos.
- 4 • Facilitar los trámites administrativos y mejora de la productividad en el sector privado.
- 5 • Mayor capacidad de consumo en el mercado.

3.3 OPCIONES DE POLÍTICA NORMATIVA: ¿QUÉ OPCIONES DE POLÍTICA SE ESTÁN CONSIDERANDO?

En esta etapa se busca identificar las opciones viables para alcanzar los objetivos propuestos. Las opciones a considerar deben ser legítimas, factibles y costo eficientes (o costo efectivas), para lo cual conviene tener en cuenta las experiencias nacionales e internacionales relevantes. El número de opciones a evaluar también debería ser proporcional a la magnitud del problema que se busca resolver.

Parte del análisis debe enfocarse en verificar si existen propuestas normativas o regulaciones que ya están enfrentando el problema, y quiénes están a cargo de implementarlas. También resulta conveniente identificar las principales restricciones o barreras para el logro de las metas propuestas, para lo cual los procesos de consulta pueden ser particularmente importantes.

- **Statu Quo (no hacer nada):** Referencia para el escenario base que se considera en la etapa de evaluación de impactos económicos. Es el punto de comparación para todas las alternativas que se propongan y considera proyecciones futuras de las tendencias actuales del problema.
- **Opciones regulatorias:** Referidas a la regulación explícita de los mercados y sectores económicos, que normalmente va acompañada de sanciones. También pueden considerarse mecanismos de regulación basada en desempeño, como en el caso de normas técnicas nacionales de cumplimiento obligatorio, o mecanismos que compartan responsabilidades regulatorias con el sector privado, como en el caso de estándares de calidad certificados por sistemas de acreditación supervisados por el gobierno.
El menú de opciones considera la regulación económica (fijación de tarifas, márgenes de ganancia e indicadores de calidad del servicio por reguladores sectoriales), la regulación social (fiscalización basada en reglamentos ambientales o laborales) y la regulación de competencia (sanciones por prácticas anticompetitivas, restrictivas de la competencia y regulación de operaciones de fusiones y concentraciones empresariales).
Las opciones regulatorias pueden justificarse cuando se trata de eventos de alto riesgo, alto impacto y significación importante. Al respecto, es importante tener en cuenta que la regulación es de aplicación general y obligatoria y puede enfrentar problemas de carácter sistémico. En general, se recomienda la opción regulatoria cuando no existen mecanismos alternativos de solución a nivel de las industrias o los sectores económicos considerados.

- **Opciones no regulatorias:** Políticas de incentivos (buscan cumplir con los objetivos a través de mecanismos de mercado), impuestos, subsidios, autorizaciones y licencias, campañas de educación o información, y códigos de conducta establecidos por asociaciones gremiales.

Las opciones no regulatorias se justifican cuando no se trata de un objetivo de interés público importante, o cuando el impacto en seguridad o salud pública es bajo. En estos casos se trata de eventos de bajo riesgo, bajo impacto y menor significancia, y se espera que el problema pueda ser solucionado por las fuerzas del mercado. El éxito de las opciones no regulatorias depende en gran medida del desarrollo de mecanismos de colaboración y confianza con los ciudadanos y la industria.

El caso australiano: ¿Cómo se corrige una externalidad?

Una externalidad se produce cuando la actividad de un agente económico genera impactos positivos o negativos en otro agente sin que estos impactos se transfieran al sistema de precios. Un ejemplo típico se da en el caso de la planta industrial que contamina un río, impidiendo que otras industrias o actividades económicas que operan aguas abajo utilicen el agua para sus procesos productivos. Otro ejemplo es el uso de vacunas para la gripe estacional, que reduce la probabilidad de que aquellos que no se han vacunado contraigan la enfermedad.

Muchas actividades generan externalidades positivas y negativas, pero su existencia en sí misma no justifica la intervención del Estado. El factor determinante tendría que ser la magnitud y la naturaleza de la externalidad y la probabilidad de que la regulación que se propone genere resultados más eficientes y socialmente deseables.

Fuente: Commonwealth of Australia (2014). *The Australian Government Guide to Regulation*.



Curso ACB: PL 03407/2013-CR Propone prohibir la circulación de camiones de más de 12 toneladas en determinadas horas del día en Lima Metropolitana y Callao³¹

¿Qué opciones de política está considerando?

Opción 1: Escenario base – No hacer nada y mantener la situación actual.

Opción 2: Prohibir que el transporte de carga se haga en camiones de más de 12 toneladas, en cualquier horario, dentro de la ciudad de Lima y Callao. Establecer puertos secos en las entradas a las áreas urbanas desde donde la carga se transfiera en camiones de menor peso y en ferrocarril.

Opción 3: Prohibir la circulación de camiones de carga de 12 o más toneladas desde las 6:00 a las 23:00 horas y los días festivos.

Curso ACB: PL 1440/2016-CR que otorga el derecho al padre a usar vacaciones inmediatas después del permiso de paternidad³²

La recomendación 165 de la OIT está referida a las responsabilidades de los trabajadores y recomienda a los gobiernos adoptar e implementar leyes y políticas inclusivas referidas a la licencia por paternidad. La Ley 29409 (20 de setiembre de 2009) concede el derecho de licencia por paternidad a los trabajadores de la actividad pública y privada. El plazo establecido fue de cuatro días.

El problema identificado es el de la paternidad restringida que tiene consecuencias negativas por originar despidos arbitrarios, alto índice de mortalidad de los recién nacidos y falta de afecto por parte del padre hacia el recién nacido.

Del total de la PEA asalariada en 2014 (7,4 millones de personas), 1,5 millones trabajan en el sector público y 5,9 millones en el sector privado. Esta es la población que podría estar siendo afectada por el problema identificado.

¿Qué opciones de política está considerando?

Opción 1: Escenario base - No aprobación de la iniciativa legislativa.

Opción 2: Flexibilización para la disposición de las vacaciones pendientes

Opción 3: Compensación de horas extras, laboradas por faltas con motivo después del descanso paterno.

³¹ Los miembros del Grupo que desarrolló el análisis del proyecto de ley fueron Manuel Aguilar Atencio, Lucy Melina Ayvar Chiu, César Eduardo Burga Díaz, Ana María Chuquipoma Pomar y César Andrés Garro Sánchez.

³² Los miembros del Grupo que desarrolló el análisis del proyecto de ley fueron Luis Enrique Pineda Lazo, Ernesto López Marino, Úrsula De Córdova López del Solar, Baldemar Mego Silva y Santos Violeta Saavedra Mego.

Caso práctico: Ley que regula la Negociación Colectiva Económica (NCE) en la Administración Pública Proyecto de Ley 1142/2016-CR (desarrollado por Julio Haro y Roberto Hernández)

Opción 1: No hacer nada y mantener la situación actual (escenario base).

Opción 2: Que la negociación se indexe al costo de vida, y luego un mayor incremento que no debe pasar del 20% del promedio remunerativo mensual de los servidores públicos, y que el plazo de negociación sea anual.

Opción 3: La primera negociación debe considerar un aumento del 10% de las remuneraciones promedio para recuperar el poder adquisitivo. Las siguientes deben ser cada dos años y considerando un aumento razonable y equilibrado que no afecte la caja fiscal. Además el Estado debe reservar un monto para realizar aumento teniendo como base la evaluación del personal (meritocracia).



3.4 ANÁLISIS DEL IMPACTO ESPERADO DE LAS OPCIONES DE POLÍTICA NORMATIVA: ¿CUÁL ES EL IMPACTO ESPERADO EN LOS GRUPOS QUE PODRÍAN SER AFECTADOS POR LA PROPUESTA NORMATIVA?

En esta etapa del análisis corresponde evaluar el impacto de las opciones propuestas en el marco regulatorio vigente y el rol de los entes normativos o reguladores, así como estimar los beneficios y costos esperados de acuerdo a la metodología de ACB seleccionada. Las conclusiones de esta sección deben incluir referencias a las fuentes de información que se ha utilizado, los supuestos de los estimados y los resultados del análisis para cada una de las opciones normativas o regulatorias. También a partir de este análisis se podrá concluir sobre los grupos que resultarán más beneficiados y aquellos que se propone que asuman los costos de la propuesta.

En lo que se refiere a la aplicación del ACB, la pregunta relevante es qué metodología es la más adecuada para el análisis de las propuestas identificadas. Para esta decisión los enfoques más comprehensivos para el ACB, consideran las siguientes etapas:

- La determinación preliminar de si debe realizarse el ACB y qué modalidad dependiendo del problema específico que se busca resolver.
- La identificación de las alternativas de política que se evaluarán y permitirán concluir sobre el problema planteado.
- La identificación y la medición de los impactos normativos o regulatorios, en relación con el escenario base.
- La estimación monetaria de los costos (cuantitativos y cualitativos).
- La comparación de los costos y beneficios (directos, indirectos y de cumplimiento).
- El diseño de los escenarios que incorporan los supuestos sobre incertidumbre.
- La identificación y, si es posible, la estimación de los impactos redistributivos.
- La elaboración y difusión del reporte de ACB, la difusión de los resultados y su revisión posterior a partir de los comentarios recibidos en el proceso de consulta con los grupos de interés.

a. Casos en los que podría no requerirse la aplicación del ACB

Una categoría de propuestas legislativas que en principio no requeriría el desarrollo de un ACB es la declaración de interés público o nacional. En este caso, debe realizarse un análisis de la consistencia y del impacto de la propuesta en la normativa vigente, mas no una evaluación de costos y beneficios desde un punto de vista económico.³³

Los cuadros siguientes muestran dos ejemplos de proyectos de ley presentados al Congreso de la República en el periodo legislativo 2011-2016 que no tendrían que haber requerido un ACB. En ambos casos el criterio principal para la evaluación por las comisiones del Congreso, tendría que haber estado referido a la consistencia de la propuesta con el marco normativo vigente.

**Declaratoria de necesidad pública e interés nacional
Proyecto de Ley 5046/2015-CR que declara de necesidad pública
e interés nacional la restauración, conservación, promoción y
puesta en valor del Complejo Arqueológico Chiquitoy Viejo, distrito
de Santiago de Cao, Provincia de Ascope, Departamento de La
Libertad**

El proyecto legislativo considera los antecedentes históricos del Complejo Arqueológico Chiquitoy Viejo y hace referencia al marco legal de la Ley 28926 que aprueba la Ley General del Patrimonio Cultural de la Nación. Esta Ley declara de interés social y de necesidad pública la identificación, registro, inventario, declaración, protección, restauración, investigación, conservación, puesta en valor y difusión del Patrimonio Cultural de la Nación.

En base a este marco normativo el Instituto Nacional de Cultura, en el año 2009 (que luego pasó al ámbito del Ministerio de Cultura), declaró por Resolución Directoral Nacional como Patrimonio Cultural de la Nación al Complejo Arqueológico Chiquitoy Viejo.

El Análisis Costo Beneficio incluyó la referencia a que la iniciativa legislativa no irrogaría gastos al erario nacional por tratarse de una ley de carácter declarativo y por integrar el Complejo Arqueológico al Eje Turístico "Ruta Moche". La declaratoria permite que las entidades involucradas en la problemática coordinen entre sí para gestionar ante el Gobierno Central y los organismos respectivos el financiamiento que se requeriría para la promoción y puesta en valor del Patrimonio Cultural de la Nación.

³³ La sentencia del Tribunal Constitucional en el Expediente N° 0090-2004-AA/TC indica que el "interés público tiene que ver con aquello que beneficia a todos; por ende, es sinónimo y equivalente al interés general de la comunidad. Su satisfacción constituye uno de los fines del Estado y justifica la existencia de la organización administrativa". Si bien la declaración de interés público o nacional no implica necesariamente utilización de recursos presupuestales en forma inmediata, estos sí podrían ser requeridos durante el proceso de implementación de la norma que considera esta declaración. El ACB tendría que ser exigido entonces durante el proceso de implementación de normas o reglamentos que consideran la declaración de interés público y nacional.

Declaratoria de interés nacional

Proyecto de Ley 5344/2015-CR que declara de interés nacional la aprobación de un nuevo marco normativo que establezca una carrera del docente de la universidad pública regida por la excelencia y la meritocracia

El proyecto de ley encarga al MINEDU la constitución de una Comisión Multisectorial de naturaleza temporal encargada de elaborar un proyecto de ley que declare de interés nacional la aprobación del nuevo marco normativo para la carrera del docente de la universidad pública de acuerdo a principios de excelencia y meritocracia.

La exposición de motivos hace referencia al Artículo 16 de la Constitución y a la Ley 30220 (Ley Universitaria). El análisis del efecto de la norma sobre la legislación nacional indica que el proyecto de ley no se contrapone a la Constitución del Estado, ni a ninguna otra norma legal y es de carácter prioritario.

El Análisis Costo Beneficio hace referencia a que no se generan gastos para el Erario Nacional por tratarse de una norma de carácter declarativo que no irroga una inversión específica al Tesoro Público.

Tampoco se requeriría de un ACB en los siguientes casos:

- **Cuando no existen opciones disponibles: como en el caso de normas que ya han sido evaluadas o que están en proceso de implementación.**

Normas que están en proceso de implementación

Proyecto de Ley 5096/2015-PE por el que se propone una ley de creación del distrito de Santiago de Tucuma en la provincia de Tayacaja del Departamento de Huancavelica.

El proyecto de ley hace referencia al marco constitucional, a la Ley 27795 (Ley de Demarcación y Organización Territorial) y a su Reglamento (Decreto Supremo 019-2003-PCM), destacando que la creación del distrito de Santiago de Tucuma se sustenta en un procedimiento prioritario y especial considerado en el marco normativo. El análisis que se presenta en el proyecto de ley muestra que se ha cumplido con los requisitos que exige el procedimiento prioritario y especial, que es de interés nacional, y que cuenta con un estudio técnico y la opinión favorable de la Secretaría Técnica de la Comisión Multisectorial a cargo de la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM), del Consejo Regional de Huancavelica y de la Municipalidad de Tayacaja. Por estas razones, procedería la aprobación del proyecto de ley que crea el distrito en la zona del VRAEM. En este caso, no se incluye referencias al Análisis Costo Beneficio, pues no sería necesario al cumplirse con los requisitos que exige la Ley de Demarcación y Organización Territorial.

- Cuando los impactos no pueden ser claramente identificados: como con la aprobación de lineamientos de políticas generales de administración o de comunicaciones.

**Aprobación de lineamientos generales de políticas sectoriales
Proyecto de Ley 4970/2015-CR que garantiza el derecho a una
alimentación adecuada y saludable y establece como política de
Estado la Promoción de la Seguridad Alimentaria y Nutrición.**

El proyecto de ley propone reconocer los derechos fundamentales de acceso a una alimentación adecuada y saludable, así como la ejecución de políticas públicas en materias de seguridad alimentaria y nutricional, y la priorización de la atención y el acceso a una alimentación adecuada y saludable a las niñas, niños, adolescentes y poblaciones vulnerables. Considera, entre otras obligaciones del Estado, en sus tres niveles de gobierno, la de promover la producción diversificada de alimentos sostenibles; garantizar que los alimentos disponibles sean económicamente asequibles, apropiados y suficientes para satisfacer las necesidades de energía y nutrientes de la población; así como promover el establecimiento de un Código de Ética obligatorio para la comercialización de alimentos, que sería supervisado por un Consejo Intersectorial de Alimentación y Nutrición. También se asignan roles a los gobiernos regionales y locales para la implementación de las medidas necesarias para garantizar la seguridad alimentaria y nutricional en sus ámbitos territoriales.

El proyecto contiene referencias a los Objetivos de Desarrollo del Milenio de 2008, a declaraciones de funcionarios de Naciones Unidas, a la Estrategia Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional 2013-2021 aprobada por el Minagri y al trabajo realizado por la Comisión de Inclusión Social y Personas con Discapacidad del Congreso. De otro lado, realiza una revisión del marco normativo vigente destacando los cambios que deben hacerse a las Leyes 27867 (Ley Orgánica de Gobiernos Regionales) y 27972 (Ley Orgánica de Municipalidades).

En lo que se refiere a Análisis Costo Beneficio, hace referencia a que no genera incremento alguno en el presupuesto fiscal porque su ámbito de acción está referido a incorporar en las leyes vigentes, competencias para la implementación de políticas públicas en materia de seguridad alimentaria y mejora del estado nutricional de las personas, mejorando su condición de vida.

Como se observa en este caso, no pueden identificarse claramente los impactos por tratarse de lineamientos generales de política.

- Cuando los impactos regulatorios son poco significativos, circunstancia determinada a partir de una comparación con umbrales monetarios definidos para el desarrollo de un ACB (Ejemplo: siempre que no sean mayores a S/ X millones o Y UIT). Estas decisiones deben tomarse en base a la información preliminar disponible y los criterios podrían variar de acuerdo a los parámetros que, por ejemplo, establezca cada comisión ordinaria. Si se estima que el impacto estimado de la propuesta no se ubica por encima del nivel monetario mínimo establecido, puede aplicarse, cuando corresponda, la matriz de impacto o incidencia distribucional que se describe más adelante.
- Cuando las propuestas que se presenten contengan los escenarios iniciales, la justificación para que el Estado intervenga con una propuesta normativa y los materiales que se utilizarían en un eventual proceso de consulta (lo que la Unión Europea denomina Green Papers). Luego del proceso de consulta se contará con los criterios necesarios para decidir si se requiere de un ACB, y la modalidad que podría adoptarse para la evaluación de la propuesta normativa.

El cuestionario siguiente recoge los criterios propuestos y puede utilizarse para determinar cuándo podría no requerirse un ACB:

Cuándo podría no requerirse un ACB	Si	No
¿Es una declaración de interés público o de interés nacional?		
¿Se trata de lineamientos de políticas generales de administración o de comunicaciones? (los impactos no pueden ser claramente identificados)		
¿Son los impactos regulatorios poco significativos? (no mayores a S/ X millones o Y UIT)		
¿Contiene la propuesta escenarios iniciales? (no se tiene clara la justificación para que el Estado intervenga con una propuesta normativa y se busca opiniones sobre opciones a desarrollar para una propuesta normativa)		
¿Existen una única opción disponible? (el caso de las normas que ya han sido evaluadas o que están en proceso de implementación)		

Si alguna o todas las respuestas fueran afirmativas, puede que no se requiera un ACB, en cuyo caso puede procederse directamente al análisis del impacto normativo de la propuesta. En caso se estime que los impactos regulatorios son poco significativos o no se tenga claridad sobre los escenarios o las opciones disponibles, siempre podría elaborarse una matriz de impacto distributivo como apoyo al proceso de aprobación política.

Curso ACB: PL 03407-2013-CR Propone prohibir la circulación de camiones de más de 12 toneladas en determinadas horas del día en Lima Metropolitana y Callao³⁴

Cuándo podría no requerirse un ACB	Sí	No
¿Es una declaración de interés público o de interés nacional?		X
¿Se trata de lineamientos de políticas generales de administración o de comunicaciones? (los impactos no pueden ser claramente identificados)		X
¿Son los impactos regulatorios poco significativos? (no mayores a S/ X millones o Y UIT)		X
¿Contiene la propuesta escenarios iniciales? (no se tiene clara la justificación para que el Estado intervenga con una propuesta normativa y se busca opiniones sobre opciones a desarrollar para una propuesta normativa)	X	
¿Existe una única opción disponible? (el caso de las normas que ya han sido evaluadas o que están en proceso de implementación)		X

El proyecto de ley analizado por el grupo de trabajo propone prohibir la circulación de camiones de 12 o más toneladas en determinadas horas del día en Lima Metropolitana y el Callao.

- Va más allá de una mera declaración de interés público o de interés nacional, o de un lineamiento general de política sectorial.
- Las opciones alternativas propuestas proponen la prohibición de la circulación y el establecimiento de puertos secos (que permitan la transferencia de la carga a camiones de menor peso) o establecer horarios para restringir la circulación de camiones de 12 o más toneladas (de 6:00 a 23:00 horas).
- La propuesta tiene contenido regulatorio y podría generar un impacto significativo en los servicios de transporte de carga.
- De otro lado, considera una propuesta específica, que podría ser mejorada a través del proceso de consulta, pero que no es la única opción disponible.

Estas consideraciones llevan a recomendar la aplicación de la metodología de ACB y considerar como mínimo un análisis de impacto distributivo.

³⁴ Los miembros del Grupo que desarrolló el análisis del proyecto de ley fueron Manuel Aguilar Atencio, Lucy Melina Ayvar Chiu, César Eduardo Burga Díaz, Ana María Chuquipoma Pomar y César Andrés Garro Sánchez.

Caso práctico: Ley que regula la Negociación Colectiva Económica (NCE) en la Administración Pública Proyecto de Ley 1142/2016-CR (desarrollado por Julio Haro y Roberto Hernández)

Cuándo podría no requerirse un ACB	Sí	No
¿Es una declaración de interés público o de interés nacional?		X
¿Se trata de lineamientos de políticas generales de administración o de comunicaciones? (los impactos no pueden ser claramente identificados)		X
¿Son los impactos regulatorios poco significativos?		X
¿Contiene la propuesta escenarios preliminares? (no se tiene clara la justificación para que el Estado intervenga con una propuesta normativa y se busca opiniones sobre opciones a desarrollar para una propuesta normativa)	X	
¿Existe una única opción disponible? (el caso de las normas que ya han sido evaluadas o que están en proceso de implementación)		X

No se trata de una declaración de interés público o de lineamientos generales de políticas de administración o de comunicaciones. Los impactos regulatorios son significativos y existen antecedentes de propuestas legislativas similares, que deben tenerse en cuenta para efectos del análisis de impacto normativo. Finalmente, existen opciones alternativas (Opción 3) que consideran limitar el porcentaje de incremento en remuneraciones, incorporar medidas adicionales que promuevan meritocracia o considerar periodos de ajuste de remuneraciones más extendidos.

b. Casos en los que sí podría requerirse la aplicación del ACB

Las propuestas legislativas que hacen referencia al régimen económico de la Constitución deben considerar el ACB.

La Guía de Orientación del Análisis Costo Beneficio Legislativo³⁵, aprobada por el Congreso de la República en Marzo 2005, consideraba el ACB como un requisito de admisibilidad para todas las proposiciones legislativas, en especial para las que tienen contenido económico. En principio, este requisito tendría que aplicarse a los temas que están referidos en el Título III Régimen Económico de la Constitución Política del Estado.

Constitución Política del Perú (1993), Título III – Régimen Económico de la Constitución del Estado

El artículo 60° del Título III de la Constitución de 1993, establece los fundamentos del régimen económico en lo que se refiere a la coexistencia de diferentes formas de propiedad y de empresa, así como el rol subsidiario de la actividad empresarial directa e indirecta del Estado (sólo por razones de alto interés público o manifiesta conveniencia nacional). También establece que la actividad empresarial pública y privada recibe el mismo tratamiento legal.

El artículo 61° está referido a la facilitación y vigilancia de la libre competencia, así como al combate de toda práctica que limite la competencia e implique abuso de posición dominante en el mercado. De otro lado, establece que ninguna ley ni concertación puede autorizar ni establecer monopolios. Un tratamiento similar (no pueden ser objeto de exclusividad, monopolio ni acaparamiento, directa ni indirectamente, por parte del Estado ni de particulares) se da a la prensa, la radio, la televisión, los demás medios de expresión y comunicación social, y a las empresas, los bienes y servicios relacionados con la libertad de expresión y de comunicación,

El artículo 62° establece la libertad de contratación de acuerdo a las normas vigentes, cuyos términos no pueden ser modificados por leyes u otras disposiciones de cualquier clase. También considera la solución de los conflictos derivados de la relación contractual por la vía arbitral, judicial o por los mecanismos de protección previstos en el contrato o contemplados en la ley. Considera el caso particular de los contratos-ley, a través de los cuales el estado establece garantías, que no pueden ser modificadas legislativamente.

Otros artículos consideran el tratamiento de la inversión nacional y extranjera (en las mismas condiciones), la libertad de producción de bienes y servicios y el comercio exterior, la garantía para la libre tenencia y disposición de moneda extranjera, la defensa del interés de los consumidores y usuarios (derecho a la información, salud y seguridad de la población), las condiciones de utilización y otorgamiento de los recursos naturales renovables y no renovables, el régimen de propiedad, el régimen tributario y presupuestal, los temas relacionados con la circulación de moneda y la actividad bancaria y financiera, el régimen agrario y el tratamiento de las comunidades campesinas y nativas.

³⁵ Ver Congreso de la República, *Guía de Orientación del Análisis Costo Beneficio Legislativo*. Marzo 2005, Lima.

Temas considerados en el Título III – Régimen Económico de la Constitución del Estado

Proyecto de Ley 5074/2015-CR que modifica la Ley 28832 para asegurar el desarrollo eficiente de la generación eléctrica y establece disposiciones para promover el desarrollo ordenado de la generación eléctrica.

El proyecto de ley propone modificaciones a los artículos de la Ley 28832 (Ley para asegurar el desarrollo eficiente de la Generación Eléctrica) para promover el desarrollo ordenado de la actividad de generación eléctrica de manera que:

- Se asegure la atención de la demanda y se refuercen los mecanismos de licitación,
- Se establezcan precios para la adjudicación de contratos en cada licitación de corto y largo plazo y en qué casos debe hacerse una nueva convocatoria,
- Se introduzcan cambios en los mecanismos contractuales que se aplican a la contratación de las empresas generadoras con los concesionarios de distribución,
- Se presenten anualmente proyecciones anuales de demanda regulada al Ministerio de Energía y Minas para los siguientes diez años, y
- Se modifique el régimen de gobierno del Comité de Operación Económica del Sistema (COES).

Las modificaciones propuestas buscan perfeccionar los mecanismos establecidos en la Ley 28832 para asegurar la generación eficiente que reduzca la volatilidad de los precios y los riesgos de racionamiento por falta de energía, asegurando al consumidor final una tarifa competitiva.

La propuesta de ley tiene contenido económico y trata temas considerados en el Título III de la Constitución, referidos a los artículos 62° (Libertad de Contratación), 63° (Tratamiento de la Inversión Nacional y Extranjera) y 66° (Concesiones de Recursos Naturales Renovables), por lo que su evaluación tendría que incluir metodologías de ACB.

Otros casos en los que podría aplicarse el ACB.

Un primer criterio para definir los casos en los que debe definirse la modalidad de ACB a aplicar, es el de las normas con contenido regulatorio, es decir toda disposición gubernamental que tiene una expectativa de cumplimiento por parte de las empresas y los ciudadanos. En esta categoría puede incluirse a las leyes aprobadas por el Congreso, a las resoluciones y a los reglamentos aprobados por el Poder Ejecutivo, los Gobiernos Locales y las entidades públicas en general, en los que se busca que las empresas o la comunidad adopten un comportamiento deseable determinado.

En esta categoría se considera a las obligaciones de entrega de información, de obtención de una licencia para el desarrollo de una actividad productiva, así como cualquier requerimiento de carácter administrativo que exigen las entidades públicas a los administrados, y que demandan recursos para su cumplimiento efectivo, que podrían ser alternativamente dedicados a la actividad productiva,. También se consideran los recursos del presupuesto público que se destinan a verificar el cumplimiento efectivo del marco normativo aprobado por las diferentes instancias del Estado peruano.³⁶

Otros casos en los que también podría requerirse un ACB, siempre que los impactos estimados superen un umbral monetario mínimo, están referidos a situaciones en las que se den las condiciones siguientes:

- Cuando existan impactos en competencia, apertura de mercados, empleo, productividad, inversiones, innovaciones o medio ambiente.



³⁶ En estos casos, como se explica más adelante la metodología recomendada es la del Modelo de Costos Estándar (SCM).

Impacto en competencia

El Proyecto de Ley 3815/2014-CR Promueve la competencia en el mercado de cervezas eliminando incentivos que fomentan indebidamente la concentración

El proyecto de ley destaca la distorsión económica que habría generado el Decreto Supremo 092-2013-EF que aprobó la modificación del Régimen del Impuesto Selectivo al Consumo (ISC), aplicando una regla que habría significado que a menor precio de la cerveza, la incidencia del ISC sería mayor. Esto se daría en la medida que la modalidad de gravamen de monto fijo, perjudicaría a los productos que venden a un precio de venta al público menor y permitiría que paguen menos aquellos que producen y venden mayores volúmenes de cerveza. Un sistema con estas características discriminaría en contra del pequeño productor y sería inconstitucional al violar principios básicos de tributación. El efecto final de la modificación del ISC sería entonces fomentar el monopolio y la posición de dominio en el mercado de los grandes productores, encareciendo el producto y reduciendo competitividad.

El proyecto de ley propone modificar el régimen del ISC aplicando el Sistema al Valor sobre el precio de venta al público, restituyendo la tasa de 30% que grava a la partida arancelaria 2203.00.00.00 (que corresponde a las cervezas) en el TUO de la Ley del IGV y el ISC (aprobado por Decreto Supremo 055-99-EF). También excluye la partida arancelaria del literal D del nuevo apéndice IV del mismo TUO. La evaluación del impacto de esta propuesta normativa tendría que incorporar un ACB, que proporcione los elementos requeridos para la evaluación del impacto probable en las condiciones de competencia en el mercado de cervezas.

Impactos importantes en un sector económico o grupo de interés específico

Proyecto de Ley 5085/2015-CR que modifica la Ley 29790 que establece el marco legal del gravamen especial a la minería y la Ley 29789 – Ley que crea el Impuesto Especial a la Minería, para compensar a las localidades en donde se explotan los recursos naturales por los menores recursos del canon

El proyecto de ley busca compensar la caída del canon minero, que reciben las entidades en donde se explotan los recursos naturales, por efecto de las bajas cotizaciones internacionales de estos productos. Para ello se propone modificar el literal d) del Artículo 3 de la Ley 27970, para que los recursos que se obtienen por la aplicación de la Ley, sean redistribuidos a favor del gobierno nacional y de las entidades en donde se explotan los recursos naturales. También se establece que el monto efectivamente pagado por el Impuesto Especial a la Minería sea considerado como gasto para efectos del Impuesto a la Renta en el ejercicio en que fue pagado. Estas medidas buscan compensar la reducción de las transferencias a los gobiernos locales y regionales.

La evaluación del proyecto tendría que incorporar un ACB que aclare el impacto en los grupos de interés específicos de la distribución a nivel nacional de los recursos obtenidos por el Gravamen y el Impuesto Especial a la Minería.

- Cuando exista un número significativo de población o empresas afectadas por la propuesta normativa. En este caso se puede recurrir a los parámetros estadísticos que publica regularmente el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI).
- Cuando la propuesta busca adecuarse a estándares internacionales, considerados en tratados suscritos por el Gobierno peruano.
- Cuando existan impactos importantes en un sector económico o un grupo de interés específico. También cuando la propuesta afecta a diferentes sectores económicos o grupos de interés específicos. En estos casos también se requiere evaluar las transferencias económicas que podrían darse entre sectores o grupos específicos.

El cuestionario siguiente puede utilizarse para determinar cuándo podría requerirse un ACB.

Cuándo podría no requerirse un ACB	Sí	No
¿Es un tema incluido en el Título III Régimen Económico de la Constitución Política del Estado?		
¿Es una norma con contenido regulatorio? (existe una expectativa de cumplimiento por parte de las empresas y los ciudadanos)		
¿Se estima que los impactos son significativos? (mayores a S/ X millones o Y UIT)		
¿Es un tema que tiene impacto en competencia, apertura de mercados, empleo, productividad, inversiones, innovaciones o medio ambiente?		
¿Existe un número importante de personas que podrían ser afectadas por la propuesta normativa? (el porcentaje puede ser establecido por cada comisión ordinaria, dependiendo del problema identificado)		
¿Busca la propuesta adecuarse a estándares considerados en tratados internacionales?		
¿Existen impactos importantes en un sector económico (o varios sectores económicos) en un grupo de interés (o varios grupos de interés) específico(s)?		
Si alguna de las respuestas fuera afirmativa, se recomienda la elaboración de un ACB procediendo a determinar si se requeriría un ACB completo o alguna modalidad de ACE, SCM o matriz de impacto distributivo.		

Curso ACB: PL 03407/2013-CR Propone prohibir la circulación de camiones de más de 12 toneladas en determinadas horas del día en Lima Metropolitana y Callao³⁷

Cuándo podría no requerirse un ACB	Sí	No
¿Es un tema incluido en el Título III Régimen Económico de la Constitución Política del Estado?	X	
¿Es una norma con contenido regulatorio? (existe una expectativa de cumplimiento por parte de las empresas y los ciudadanos)	X	
¿Se estima que los impactos son significativos? (mayores a S/ X millones o Y UIT)	X	
¿Es un tema que tiene impacto en competencia, apertura de mercados, empleo, productividad, inversiones, innovaciones o medio ambiente?	X	
¿Existe un número importante de personas que podrían ser afectadas por la propuesta normativa? (el porcentaje puede ser establecido por cada comisión ordinaria, dependiendo del problema identificado)	X	
¿Busca la propuesta adecuarse a estándares considerados en tratados internacionales?	X	
¿Existen impactos importantes en un sector económico (o varios sectores económicos) o un grupo de interés (o varios grupos de interés) específico(s)?	X	

- La propuesta normativa considera un tema incluido en el Régimen Económico de la Constitución (regula la actividad de transporte de carga en Lima Metropolitana y el Callao), afectando potencialmente a la producción de bienes y servicios y pudiendo generar un impacto importante en las condiciones de competencia del mercado afectado por la medida.
- De otro lado, tiene impacto regulatorio sectorial (prohíbe la circulación de camiones de 12 o más toneladas), que podría ser significativo y afectar a un número importante de personas.
- Existen regulaciones internacionales y de la Comunidad Andina para el traslado de carga nacional e internacional, así como para el cumplimiento de estándares internacionales de calidad ambiental para las grandes ciudades como Lima Metropolitana y Callao.

Las consideraciones anteriores llevan a recomendar la aplicación de un ACB que considere los impactos en la industria de transporte de carga, en las entidades públicas a cargo de supervisar el cumplimiento de la prohibición de circulación de camiones de 12 o más toneladas, y en el logro de metas nacionales de reducción de la contaminación y mejora de la calidad ambiental.

³⁷ Los miembros del Grupo que desarrolló el análisis del proyecto de ley fueron Manuel Aguilar Atencio, Lucy Melina Ayvar Chiu, César Eduardo Burga Díaz, Ana María Chuquipoma Pomar y César Andrés Garro Sánchez.

Caso práctico: Ley que regula la NCE en la Administración Pública
Proyecto de Ley 1142/2016-CR
 (desarrollado por Julio Haro y Roberto Hernández)

Cuándo podría no requerirse un ACB	Sí	No
¿Es un tema incluido en el Título III Régimen Económico de la Constitución Política del Estado?	X	
¿Es una norma con contenido regulatorio? (existe una expectativa de cumplimiento por parte de las empresas y los ciudadanos)	X	
¿Se estima que los impactos son significativos? (mayores a S/ X millones o Y UIT)	X	
¿Es un tema que tiene impacto en competencia, apertura de mercados, empleo, productividad, inversiones, innovaciones o medio ambiente?	X	
¿Existe un número importante de personas que podrían ser afectadas por la propuesta normativa? (el porcentaje puede ser establecido por cada comisión ordinaria, dependiendo del problema identificado)	X	
¿Busca la propuesta adecuarse a estándares considerados en tratados internacionales?	X	
¿Existen impactos importantes en un sector económico (o varios sectores económicos) o un grupo de interés (o varios grupos de interés) específico(s)?	X	

Se trata de un tema incluido en el Título III de la Constitución, que regula el proceso de contratación y negociación con trabajadores del sector público; los impactos en el presupuesto público son significativos, tiene impacto en la calidad del empleo público, afecta a un número importante de trabajadores del sector público y a sus familias; existen convenios internacionales suscritos por el Perú en materia derechos laborales, y a través del impacto fiscal afecta a sectores económicos y a grupos de interés de la sociedad peruana.



c. Temas a considerar para la aplicación de las metodologías de ACB

La utilización del ACB permite concluir sobre los beneficios netos (beneficios menos costos) para el conjunto de la comunidad de las propuestas normativas, o en el caso de normas vigentes, sobre las ventajas de continuar con el sistema actual o modificarlas a partir de las ineficiencias detectadas.

En lo que se refiere a beneficios las metodologías de ACB no son muy precisas, identificándolos en muchos casos como los objetivos que se persiguen con la aprobación de la propuesta normativa.

En términos económicos, puede definirse como la diferencia entre la situación actual y una situación deseable u óptima que cumple con los requisitos de mayor o máxima eficiencia y bienestar.

De otro lado, en muchos casos lo que se percibe como un costo para un grupo afectado, puede representar un beneficio para un grupo diferente. Este es el caso de las regulaciones ambientales, que afectan a las industrias que contaminan y benefician a otras industrias que se desarrollan en base a las mejoras en la calidad del ambiente. De allí que a veces resulta más conveniente referirse a impactos sectoriales positivos o negativos.

En el caso de los costos, el concepto relevante es el de los costos incrementales (costos marginales o los costos que podrían evitarse en el corto plazo), que consideran las variaciones en costos a partir de un escenario base, que se utiliza para caracterizar la situación vigente, y compararla con las situaciones que resultarían si se aplican las opciones alternativas propuestas. El escenario base es diferente de los costos actuales, ya que incorpora la proyección de los costos que se enfrentarían en caso de no aprobarse la regulación propuesta. De allí que el escenario base considera una perspectiva a futuro de la evolución del problema identificado.

Cuando se trata de estimar beneficios o costos asociados a proyectos normativos o regulatorios, se hace referencia a los impactos directos e indirectos que afectan a las empresas, consumidores, agencias de gobierno y autoridades, contribuyentes, etc., durante el periodo de vigencia de la norma propuesta. La referencia a costos o beneficios directos considera los impactos en los grupos sobre los que recaen directamente las obligaciones regulatorias. En el caso de los indirectos, se trata de evaluar los impactos en aquellos grupos que serán afectados como consecuencia de las medidas que adopten los primeros.

Los costos y beneficios también pueden clasificarse de acuerdo a su impacto, en transitorios, recurrentes y transferencias:

- Los costos y beneficios transitorios solo se dan una vez, y normalmente durante el proceso de implementación de las propuestas normativas.
- Los costos recurrentes habrán de observarse durante el tiempo en que la propuesta se mantenga vigente.
- Las transferencias económicas deben considerarse como costos para aquellas entidades que deben asumirlos, y beneficios para las que los reciben.

Las estimaciones de costos consideran también una dimensión temporal para definir la frecuencia con que las empresas deben incurrir en costos en un periodo de tiempo determinado. La metodología también considera el horizonte de tiempo en que se estima que se mantendrá vigente la propuesta normativa bajo análisis. En estos casos, el tiempo de análisis se define como aquél en el que se espera que se observen los impactos económicos más significativos. Es decir, un periodo lo suficientemente largo, como para incorporar todos los beneficios y costos relevantes.

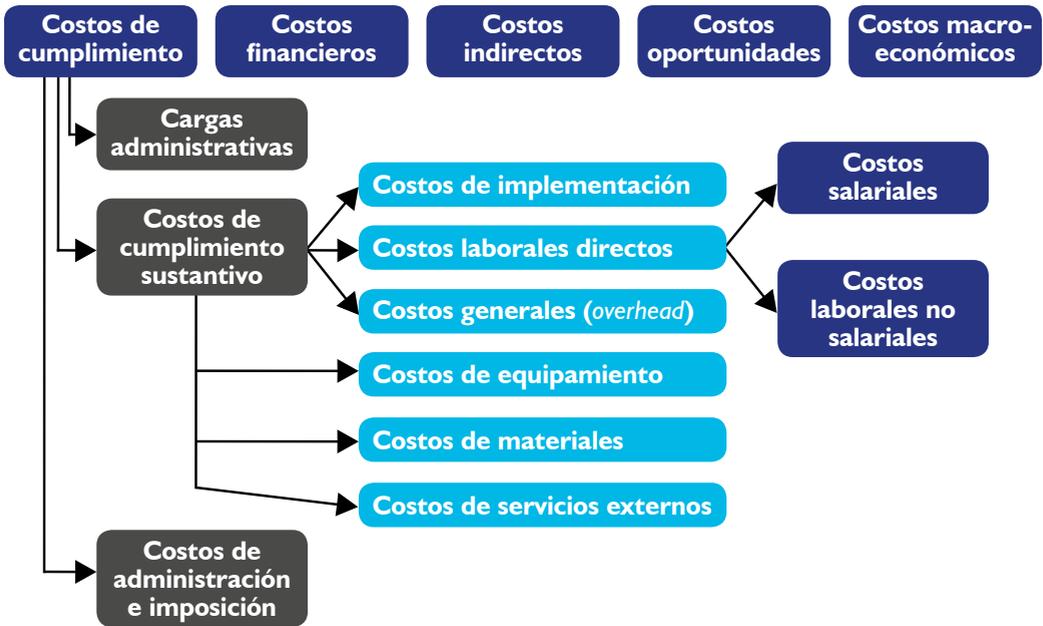
d. La clasificación de costos y beneficios de la OCDE

La clasificación de costos de la OCDE pone énfasis en las obligaciones de cumplimiento a cargo de las empresas y la comunidad en general.

En esta etapa es importante definir las categorías de costos y beneficios relevantes para el análisis de una propuesta normativa. El cuadro siguiente muestra la metodología que utiliza la OCDE para el análisis de los costos asociados al cumplimiento de las obligaciones regulatorias. La clasificación considera costos de cumplimiento, costos financieros, costos indirectos, costos de oportunidad y costos macroeconómicos. El anexo que se adjunta al manual considera con mayor detalle la definición de estos conceptos.



OCDE - Clasificación de los costos regulatorios



Fuente: OECD (2014), *Regulatory Compliance Cost Assessment*.

Las metodologías de ACB ponen mayor énfasis en la estimación de los costos de cumplimiento, por ser más fáciles de cuantificar y de asignar a un grupo o sector económico específico. Los costos de cumplimiento son aquellos en los que incurren las empresas y otros agentes sobre los que recae la propuesta normativa, para cumplir con los requerimientos regulatorios, incluyendo los costos que deben asumir las agencias gubernamentales para la administración e imposición de las regulaciones. Dentro de esta categoría se considera los costos o cargas administrativas, los costos de cumplimiento sustantivos y los costos de administración y de imposición (*enforcement*).

La clasificación de los beneficios en la Unión Europea

La Comunidad Europea considera los costos y beneficios regulatorios directos e indirectos generados por las propuestas normativas, así como su interacción, para estimar los impactos a largo plazo.

Los beneficios directos consideran las mejoras, potenciales o percibidas, en el bienestar de los individuos por mejoras en salud, ambiente, seguridad, etc. También se incorpora a las mejoras en eficiencia, que incluyen ahorro de costos, disponibilidad de información de mejor calidad y mejoras en la variedad de productos y servicios ofrecidos a los consumidores.

Los beneficios indirectos consideran los impactos positivos por el cumplimiento por terceros de las regulaciones (beneficios de cumplimiento indirectos) y otros efectos macroeconómicos generales como mejoras en PBI, productividad, tasas de empleo, etc. Puede tratarse de beneficios que no pueden estimarse en términos monetarios como protección de derechos, cohesión social, estabilidad interna o externa, etc.

La Unión Europea considera también lo que denomina impactos a largo plazo, que hacen referencia a los efectos en objetivos generales de política como eficiencia, satisfacción de la población, calidad del ambiente, crecimiento económico o pleno empleo.

Fuente: Centre for European Policy Studies (2013), *Assessing the Costs and Benefits of Regulation*. Study for the European Commission, Secretariat General.



Estimación de impactos económico-financieros, sociales o ambientales (Reino Unido)

El Departamento de Empresas, Innovación y Capacidades del Reino Unido ha definido los temas siguientes que pueden ser considerados en el proceso de estimación de impactos específicos:

● **Temas económico-financieros**

Impactos en los mercados y específicamente en los consumidores y productores (considere en su análisis categorías como pequeñas empresas o nuevos emprendimientos).

Impactos en los costos de las empresas (considere si se incluyen exoneraciones para pequeños negocios o para empresas en proceso de reestructuración).

Impactos en el conjunto de las empresas, o beneficios solo para algunos sectores mientras otros enfrentan mayores costos.

Impactos esperados a nivel regional o nacional, o en mercados objetivo específicos como el laboral o la provisión de servicios de salud, educación o seguridad.

Impactos que impidan el logro de objetivos de equidad relacionados con discriminación acoso, igualdad de oportunidades de empleo o generación de ingresos, etc.

Impactos en competencia, en el número de proveedores de bienes y servicios, o en la capacidad de competir con empresas que cuentan con poder de mercado significativo.

Impactos en innovación, como en el caso del desarrollo de tecnologías limpias o que reduzcan costos de distribución y comercialización.

Impactos en presupuestos financieros o recursos a disposición de las entidades públicas.

● **Temas sociales**

Impactos en indicadores sociales, de bienestar, de salud o educación.

Impactos en condiciones de seguridad laboral o riesgos de accidentes en la comunidad.

Impactos en tasas de criminalidad, prevención de crímenes o incidencia de algún tipo de delitos.

Impacto en niveles de educación y capacidades laborales.

Impacto en la provisión de bienes y servicios de apoyo a las comunidades o que afectan la calidad de vida de éstas.

Impactos diferenciales en áreas rurales, regionales o locales.

Impactos en el respeto de derechos humanos y en responsabilidades del Estado relacionadas con la edad de la población, discapacidades, género, raza, religión, orientación sexual, etc.

● **Temas ambientales**

Impactos en la emisión de gases invernadero o en indicadores de cambio climático, calidad del aire, contaminación del agua o del ambiente en general.

Impacto en los costos financieros relacionados con regulaciones ambientales, manejo de residuos sólidos, prevención de daños en salud, etc.

Impactos en biodiversidad y en el paisaje natural o cultural.

Impactos en la capacidad de prevención y en los riesgos asociados a desastres naturales.

Impactos en el porcentaje de la población urbana expuesta a niveles altos de ruido o molestias características de las grandes ciudades.

Fuente: Reino Unido (2011), *IA Toolkit – How to do an Impact Assessment*. Department of Business, Innovation and Skills.

La aplicación del ACB a los temas ambientales

Los problemas ambientales exigen un enfoque especial de ACB dadas sus características particulares. Un primer problema está relacionado con los impactos que afectan a diferentes sectores económicos y que exigen un enfoque transversal, que no siempre es fácil de implementar en la práctica. También se observan problemas derivados de los niveles altos de incertidumbre que afectan la evaluación de las propuestas normativas y la presencia de grupos de interés poderosos que buscan capturar a los reguladores.

Los países de la OCDE han desarrollado recientemente metodologías cuantitativas y cualitativas para medir el impacto de las emisiones de carbono. Los métodos que buscan monetizar las emisiones de carbono se han orientado a estandarizar las fuentes de información y los indicadores sobre niveles de emisión y eficiencia ambiental. Con esto se busca reducir la incidencia de las consideraciones políticas en la evaluación de las propuestas normativas con contenido ambiental. Esto permite contrastar las estimaciones de costos monetarios a cargo de las empresas, con el logro de los objetivos generales de política ambiental.

Fuente: Turpenney et al (2016), "Environment". En Dunlop & Radaelli Editores, *Handbook of Regulatory Impact Assessment*.

e. El Análisis de Costo Efectividad (ACE) y el Modelo de Costos Estándar (SCM)

El Análisis de Costo Efectividad (ACE) busca el logro de metas regulatorias específicas.

Un enfoque simplificado de ACB es el Análisis de Costo Efectividad (ACE), que considera metas regulatorias predeterminadas (como el costo por paciente en el caso de los servicios de salud o el gasto por estudiante para los servicios educativos), que no requieren la estimación monetaria de algunos beneficios o costos para el cálculo de los beneficios netos.

El ACE busca identificar la alternativa de menor costo para alcanzar una meta regulatoria específica. En este caso se mantienen otros componentes del análisis ACB, como la cuantificación de los costos y los beneficios indirectos.

La ventaja del ACE es que evita que los analistas tengan que desarrollar estimaciones monetarias complejas y costosas, en el caso de beneficios o costos que presenten dificultades particulares de medición. Esto permite orientar el tiempo y los recursos escasos a otras actividades, como recoger las opiniones de los grupos de interés y el público en general, sobre las propuestas legislativas en discusión.

La experiencia australiana en el ACE

El Gobierno de Australia distingue el ACE del ACB en que los beneficios no son expresados en unidades monetarias, sino expresados en unidades físicas (como toneladas de carbón o vidas salvadas), en tanto que costos, como en el ACB, son expresados en términos monetarios. De allí que el ACE compara alternativas en términos de su efectividad y de sus costos.

El ACE permite clasificar los proyectos o programas sobre la base de sus "costos por unidad de efectividad", o alternativamente por "unidades de efectividad por dólar (australiano)". En algunos casos, los análisis que comparan solo los costos de las alternativas son considerados como ACE, siempre que las unidades de impacto sean las mismas, lo que implica que las alternativas consideradas sean igualmente efectivas.

Algunos ejemplos de este tipo de análisis son las estrategias alternativas para prevenir las enfermedades del corazón, que se analizan en términos de costo por caso que fue prevenido. En este caso, las propuestas evaluadas están referidas al conjunto de la población y buscan identificar a los individuos y a los grupos con mayor riesgo (esta última alternativa es considerada menos costo efectiva).

En el caso de los EEUU, otros indicadores de costo efectividad, que están referidos a costos por muerte que se evita en accidentes de carreteras, estiman que el uso de cinturones de seguridad representa un costo de US\$ 500 por muerte que se evita en este tipo de accidentes.

Fuente: Commonwealth of Australia (2006). *Introduction to Cost-Benefit Analysis and Alternative Evaluation Methodologies*.



Aplicación de la metodología de ACE al análisis del Proyecto de Ley 1638/2012-CR que promueve el uso sustentable de bolsas biodegradables a nivel nacional

La metodología del ACE puede aplicarse al análisis del proyecto de ley referido anteriormente, que propone promover a nivel nacional el uso de bolsas biodegradables en todos los establecimientos comerciales y la sustitución gradual de bolsas de polietileno, polipropileno o de otro material no biodegradable.

El proyecto propone un plazo para la sustitución gradual de las bolsas no biodegradables: 36 meses para supermercados, autoservicios y almacenes y 48 meses para los otros establecimientos comerciales. Alternativamente se propone la prohibición del otorgamiento de bolsas de polietileno polipropileno u otro material no degradable (luego del cumplimiento del plazo de 48 meses), considerando excepciones para los establecimientos comerciales que podrán utilizar bolsas no biodegradables cuando por razones de asepsia o conservación de alimentos o productos no sea posible el uso de bolsas biodegradables.

Estas propuestas buscan reducir las toneladas métricas de plásticos no degradables, o de residuos sólidos, que terminan en botaderos, el mar o en el campo. Una variable importante en este análisis es el costo de reducir una tonelada métrica de los residuos plásticos no biodegradables o de residuos sólidos que afectan negativamente al medio ambiente.

La fórmula siguiente considera los costos en los que deben incurrir las empresas y las entidades del sector público que tienen injerencia en la materia:

$$\text{Costo de reducir una tonelada métrica de plásticos no degradables (o de residuos sólidos)} = \frac{[\text{Costos de cumplimiento a cargo de las empresas} + \text{Costos de administración y de imposición}]}{\text{Toneladas métricas de plásticos no degradables que no se entregan a los consumidores de los establecimientos comerciales y no terminan en botaderos, en el mar o en el campo.}}$$

Los Costos de cumplimiento a cargo de las empresas consideran las cargas administrativas para el cumplimiento de las obligaciones con las municipalidades, los costos de certificación de los procesos de biodegradabilidad en los laboratorios acreditados por el Inacal, y el incremento en costos por la inversión requerida en instalaciones de reciclaje, adquisición de bolsas biodegradables, costos de rotulado de bolsas no biodegradables, etc.

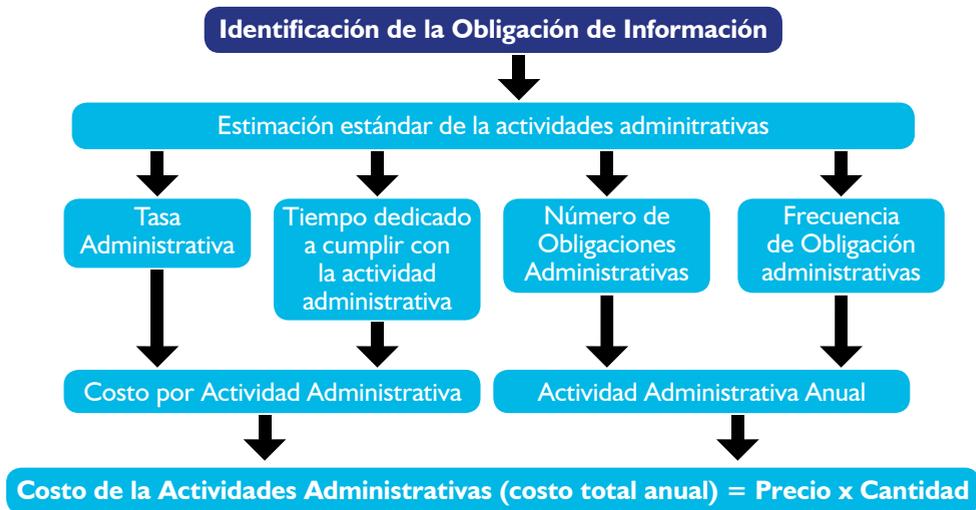
En lo que se refiere a las entidades públicas involucradas en esta problemática, destacan los costos de administración y de imposición referidos a los costos de las municipalidades para la gestión de los residuos y para la supervisión, fiscalización y sanción por incumplimiento de las obligaciones de las empresas en relación con el uso de bolsas biodegradables; los costos de Inacal para la implementación del sistema de calidad para la certificación en biodegradabilidad; los costos de la Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA) para el seguimiento y verificación del desempeño de las municipalidades y para la fiscalización; y los costos de las campañas de información y educación que desarrolle el Minam.

El Modelo de Costos Estándar (Standard Cost Model - SCM) busca estimar los costos en que incurren las empresas y los ciudadanos para cumplir con las obligaciones administrativas.

El SCM es un modelo diseñado para presentar los costos administrativos que resultan de cumplir con los requerimientos regulatorios en un determinado periodo de tiempo. Es una metodología que permite contar con mayor información sobre la incidencia de la carga administrativa que soporta el sector privado, de manera que puedan compararse diferentes alternativas regulatorias.

Una aplicación específica del SCM en el caso del Gobierno Federal de Alemania está referido a la estructura de los requerimientos de información que deben proveer las empresas privadas a la administración pública en las diferentes etapas de ciclo anual de operaciones (esto es la cantidad o el "Q" en el SCM).³⁸ Estos requerimientos implican costos para las empresas en términos de salarios pagados a los trabajadores que deben recopilar la información, o gastos administrativos (esto es el precio o el "P" en el SCM). La estimación del costo total considera el producto de los precios por las cantidades ($P \times Q$) y representa el costo estimado de las empresas cuando deben cumplir con los requerimientos de información derivados de regulaciones vigentes o propuestas regulatorias.

El diagrama siguiente muestra la aplicación que hace el Gobierno Federal de Alemania de la metodología de SCM.



³⁸ Ver el documento de la Oficina de Estadística Federal de Alemania (Federal Statistical Office, 2006), *Introduction of the Standard Cost Model: Methodology Manual of the Federal Government*.

COFEMER: Aplicación del Modelo de Costeo Estándar (MCE)

En el caso de COFEMER (México) la aplicación del SCM o el MCE considera las siguientes actividades para la definición de la carga administrativa que soportan las empresas:

- La identificación y comprensión de los requisitos regulatorios.
- La generación de la nueva información que exige la propuesta regulatoria.
- La recolección de la información preexistente sobre las regulaciones vigentes.
- Las reuniones con el personal interno de las empresas y las agencias reguladoras.
- El llenado de formatos y/o la elaboración de solicitudes y reportes para la autoridad a cargo del cumplimiento de la propuesta regulatoria.
- La contratación y las reuniones que tendrán que coordinarse con los servicios externos.
- La creación y gestión de los archivos de respaldo.
- Los pagos que deben hacerse a las entidades regulatorias, los tiempos de espera en las oficinas públicas y los traslados para la entrega de la información requerida por las agencias reguladoras.

Fuente: Comisión Federal de Mejora Regulatoria (COFEMER) (2013). *Guía para evaluar el Impacto de la Regulación*, volumen I: *Métodos y Metodologías*.



Aplicación de la metodología de SCM al Proyecto de Ley 578/2016-CR que modifica el plazo de respuesta de los reclamos y del libro de reclamaciones

El Proyecto de Ley 578/2016-CR propone modificaciones a los artículos 24.1 y 152 de la Ley 29571, Código de Protección y Defensa del Consumidor. En el caso del artículo 24.1 se propone establecer un plazo no mayor de quince (15) días calendario para la resolución de los reclamos de los consumidores, que podría extenderse hasta por siete días calendario adicionales y por única vez, cuando la naturaleza del reclamo lo justifique. Anteriormente se había establecido un plazo no mayor de treinta (30) días calendario, que podría ser extendido por treinta (30) días más.

En el caso del artículo 152 se propone establecer la obligación de remitir al Indecopi la copia de la queja o reclamo que contenga las acciones adoptadas por el proveedor o sus descargos en el plazo de 7 días útiles de formulada. Esta obligación afecta a los proveedores con ingresos anuales superiores a 3000 UIT. El proyecto también propone que la información correspondiente al libro de reclamaciones recibida por el Indecopi será procesada y publicada en su página web a través de un Sistema de Reporte de Reclamaciones creado para este fin. Anteriormente la obligación de remitir la información correspondiente a la queja y al libro de reclamos se hacía a requerimiento del Indecopi.

Un texto sustitutorio al proyecto de ley fue aprobado en la sesión del Pleno del Congreso del 7 de junio de 2017, que consideró un plazo de 15 días para resolver los reclamos de los consumidores, que podría ampliarse por única vez en 15 días adicionales cuando la naturaleza del reclamo lo justifique. La autógrafa de la Ley fue enviada al Ejecutivo para su promulgación.

Estas modificaciones implican un incremento de la carga administrativa que afecta a las empresas y tendría que ser supervisada por el Indecopi. Al respecto, el diario Gestión incluye en su edición del 12 de junio de 2017 las declaraciones del Presidente de esta entidad (Ivo Gagliuffi) sobre el costo que implicaría para el Estado cumplir con las modificaciones normativas propuestas. Al respecto, el Sr. Gagliuffi indicaba que el impacto económico para el Estado sería de S/ 410 millones, que excedían el presupuesto del Indecopi (S/ 150 millones) y el monto que esta entidad destina a los temas de protección al consumidor (S/ 35 millones). Estas cifras consideran la obligación de recibir, procesar y difundir la información de reclamos, en adición a las acciones que se adopten en defensa de los consumidores.

El impacto de la propuesta normativa, y de la ley aprobada por el Congreso, puede evaluarse utilizando la metodología del SCM para estimar los costos de cumplimiento de cargo de las empresas y los costos de administración e imposición que enfrentan las entidades públicas involucradas en la problemática.

En el caso de las empresas los costos de cumplimiento consideran el requerimiento de enviar al Indecopi la información sobre quejas y reclamos. Al respecto puede distinguirse entre los costos internos para la recopilación y el envío de la información al Indecopi (costos laborales directos, costos generales y costos de equipos y materiales), así como los costos de los servicios externos como mensajería o servicios de consultoría legal.

Las especificaciones que se presentan a continuación detallan este procedimiento:

Costo de cumplimiento de las empresas =

[Costo del requerimiento de envío de la información sobre quejas o reclamos x número de quejas recibidas en un período anual]

Costo del requerimiento de envío de información sobre quejas o reclamos (en un plazo de siete días al Indecopi) = Costos internos + Costos Externos

Costos internos (recopilación y procesamiento de la información a enviar a Indecopi) = Costos laborales directos (salariales y no salariales) + costos generales (*overhead*) + costos de equipos y de materiales
Costos externos = Costos de servicios externos (mensajería, servicios consultoría legal, etc.)

En el caso de las entidades públicas los costos de administración e imposición consideran los recursos que el Indecopi dedicaría a recopilar y procesar la información de quejas y reclamos, así como de implementar el Sistema de Reporte de Reclamaciones recibidas.

La especificación siguiente considera el detalle requerido para estimar los costos en los que tendría que incurrir el Indecopi.

Costo de administración e imposición = Costos de administración y cumplimiento de la obligación de enviar la información de quejas y reclamos + Costo de implementar el Sistema de Reporte de Reclamaciones recibidas

Curso ACB: PL 03407/2013-CR Propone prohibir la circulación de camiones de más de 12 toneladas en determinadas horas del día en Lima Metropolitana y Callao³⁹

¿Cuál es la metodología de ACB simplificado que conviene aplicar: ACE o SCM?

- La implementación del proyecto de ley considera en sus costos los de información, como aquellos necesarios para hacer de conocimiento público, a través de medios de comunicación social, la limitación de circulación de camiones de 12 o más toneladas de peso en los horarios restringidos. Asimismo, los costos administrativos o de cumplimiento, derivados del personal policial y de inspectores municipales, que vigilen el cumplimiento de la restricción en el horario indicado. Estos son costos a cargo del sector público.
- Los costos del sector privado afectan a los propietarios de los camiones de 12 o más toneladas de peso, los que deben soportar por la espera de los horarios de circulación autorizados, con el pago de salarios que ello implica, y los de un espacio de estacionamiento en las cercanías de las ciudades, o los de un eventual transbordo de la carga en camiones de menor tonelaje.

f. Aplicación de otros componentes de la metodología de ACB

El Análisis de Decisión Multi-Criterio es una metodología alternativa que complementa la aplicación del ACB convencional.

El análisis de Decisión Multi-Criterio (DMC) es un método que se utiliza para abordar problemas que consideran una combinación de objetivos de política regulatoria, que podrían expresarse en términos monetarios o no monetarios. La característica principal es que luego de que se obtienen los resultados parciales para cada uno de los objetivos de política, estos se ponderan de acuerdo a la prioridad que la metodología asigna a los diferentes criterios para estimar el impacto de una alternativa bajo consideración.

La aplicación de este análisis supone identificar los criterios para la evaluación de la propuesta, que servirán como ponderadores de las estimaciones preliminares y reflejarán la importancia que se otorga al logro de los objetivos. Los criterios deberían ser mutuamente excluyentes, para no asignar un peso excesivo a alguno de los objetivos. El procedimiento de cálculo considera la suma ponderada de los pesos asignados y los estimados obtenidos para los indicadores asociados al logro de los objetivos evaluados. Luego se comparan estos resultados para las diferentes opciones propuestas y se selecciona la opción de mayor valor.

³⁹ Los miembros del Grupo que desarrolló el análisis del proyecto de ley fueron Manuel Aguilar Atencio, Lucy Melina Ayvar Chiu, César Eduardo Burga Díaz, Ana María Chuquipoma Pomar y César Andrés Garro Sánchez.

COFEMER: Aplicación de la metodología de análisis de Decisión Multicriterio

La guía para la evaluación del impacto regulatorio desarrollada por COFEMER (2013) considera un ejemplo de la aplicación de la metodología de análisis de Decisión Multicriterio a la problemática de la reducción mundial de gases de efecto invernadero a la atmósfera.

El ejemplo considera un conjunto de indicadores de desempeño ambiental como incremento de la temperatura global (°C), estrés al Ecosistema (106 ha), incremento en el nivel del mar (cms), emisiones de SO₂ (mill. ton/año), desperdicios nucleares (miles de ton/año) y costos anuales por la emisión de gases invernadero (mm USD/año).

De otro lado, se proponen opciones de política que consideran el escenario base, diferentes niveles de impuestos en USD por tonelada de CO₂ (USD 75, USD 150 y USD 300), la aprobación de regulaciones para la emisión de SO₂, y la promoción de la energía nuclear (subsidios para el uso de combustible nuclear). Los valores de los indicadores de desempeño ambiental referidos son estimados para cada una de estas opciones.

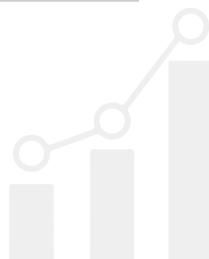
A partir de estas definiciones la metodología de análisis de Decisión Multicriterio considera calificaciones para los rangos de valores de los indicadores de desempeño estimados. Así por ejemplo, en el caso del incremento en la temperatura global (°C), al rango inferior (1,15) se le asigna un puntaje de 100, en tanto que el rango superior (1,35) no recibe ningún puntaje. Un procedimiento similar se aplica para todo el rango de valores de los indicadores de desempeño.

A continuación se definen los valores de las ponderaciones para los puntajes asignados a los indicadores de desempeño. Al incremento de temperatura se le asigna una ponderación de 9%, en tanto que a los costos anuales por la emisión de gases de invernadero se le asigna una ponderación de 33%. La suma de todas las ponderaciones es igual a 100%.

Luego se procede a elaborar una tabla de resultados que combina los puntajes y las ponderaciones definidas para los indicadores de desempeño ambiental seleccionados. Por ejemplo, en el caso del impuesto de USD 300 por tonelada de CO₂, el valor de 9 para el criterio de incremento de temperatura global, resulta de multiplicar el puntaje asignado (100 puntos) por la ponderación considerada (9%).

Finalmente, se suman los puntajes ponderados para cada una de las opciones. En el ejemplo que presenta Comisión Federal de Mejora Regulatoria (Cofemer), la opción de promover el uso de energía nuclear muestra un valor total de 66 puntos, superando los valores correspondientes a las otras opciones consideradas.

Fuente: Comisión Federal de Mejora Regulatoria (Cofemer, 2013). *Guía para evaluar el Impacto de la Regulación*, volumen I: *Métodos y Metodologías*.



Es importante incorporar en el ACB los temas de riesgo y el análisis de sensibilidad.

De otro lado, el análisis de riesgos ha venido adquiriendo importancia creciente en la aplicación de las metodologías de ACB. El nivel de riesgo asociado al logro de los objetivos de una propuesta normativa constituye un elemento a considerar al momento de evaluar la conveniencia de una intervención gubernamental. En este caso, la definición del problema tendría que considerar el nivel de riesgo deseable (lo que se denomina apetito de riesgo) para justificar la intervención gubernamental.

El riesgo se define como la probabilidad de que suceda un evento con consecuencias económicas adversas. Una intervención eficiente debería incorporar en su diseño las consideraciones sobre las pérdidas monetarias asociadas a la ocurrencia del riesgo. Esta incorporación permite distinguir entre las opciones consideradas, aquellas que cumplen con el requisito de un nivel máximo de pérdidas esperadas. Luego podrán compararse las propuestas y seleccionarse, por ejemplo, la que cumple con los objetivos propuestos y el nivel deseable de pérdidas esperadas.

Una aplicación alternativa del enfoque de riesgos es lo que se denomina el análisis de sensibilidad, que evalúa las propuestas a la luz de escenarios definidos como “optimistas” y “pesimistas”. Estos escenarios se diseñan cambiando los supuestos de las estimaciones de costos de acuerdo a consideraciones sobre lo que serían los mejores y los peores escenarios.

Al someterse las propuestas al análisis de sensibilidad puede determinarse cuán sensibles son los resultados que se obtienen con las metodologías de ACB, a cambios en los parámetros que se utilizan para las estimaciones. Es importante incluir estas conclusiones en los reportes, para proporcionar mayores elementos de juicio al momento de elegir entre las opciones de política disponibles.

La definición del riesgo en la metodología de ACB

La estimación de la pérdida patrimonial (unidades monetarias) asociada a la ocurrencia de un riesgo cualquiera, resulta de multiplicar la probabilidad (porcentaje) de que suceda el evento adverso, por el daño o la pérdida material estimada (unidades monetarias). La siguiente fórmula presenta el detalle de este cálculo:

$$\text{Riesgo (S)} = \text{Probabilidad de ocurrencia del evento adverso (\%)} \times \text{Impacto en daños o pérdidas (S)}$$

La fórmula puede aplicarse al análisis del impacto del Proyecto de Ley No 700/2016-CR, que propone exonerar de descuentos de haberes a los bomberos que atienden emergencias de gravedad. Los ingresos que podrían dejar de percibir los bomberos voluntarios, por atender las emergencias asociadas a incendios, se estiman de acuerdo a la fórmula siguiente:

$$\text{Riesgo de pérdida de ingresos por parte de los bomberos} = \text{Probabilidad de ocurrencia de emergencias en el año} \times \text{Ingresos diarios dejados de percibir}$$

Este sería un estimado del costo para las empresas privadas de emplear a un bombero voluntario, que debe atender emergencias en horario de trabajo a lo largo del año. Este costo podría ser asumido por las empresas o las aseguradoras, que se benefician de la labor que desarrollan los bomberos voluntarios en la mitigación del daño que ocasionan los incendios.

Proyecto de Ley 136/2016-CR - Pensión Mínima Universal Ascendente a una RMV

El Proyecto de Ley 136/2016-CR propone que los pensionistas del Sistema Nacional de Pensiones (SNP) y el Sistema Privado de Pensiones (SPP) reciban una pensión mensual equivalente a una Remuneración Mínima Vital (establecida en S/ 850 en mayo 2016). Esta disposición sería de aplicación inmediata para los nuevos pensionistas y consideraría un periodo de nivelación gradual de 12 meses para los antiguos pensionistas (a partir de la vigencia de la ley).

El proyecto de ley busca mayor equidad social para los pensionistas que han aportado 30 años o más, que hayan laborado en condiciones de subempleo, que tienen baja densidad de cotizaciones y monto pequeño de aportaciones en función a bajos ingresos (menos de S/ 400). El sustento del proyecto de ley considera la existencia de pensiones mínimas menores a la RMV (entre S/ 100 y S/200), la aplicación de los principios de solidaridad y redistribución de la riqueza, y el crecimiento económico experimentado en el Perú en los últimos años.

La variable relevante para estimar el impacto de la propuesta, es el aporte que el Estado tendría que realizar para cumplir con el pago de pensiones mínimas equivalentes a una RMV para los pensionistas del SNP y el SPP. El aporte estatal al financiamiento de la pensión mínima universal equivale al valor presente de la diferencia entre los pagos futuros de la pensión mínima universal (RMV) y la pensión que le correspondería al pensionista en el SNP o el SPP.

Al respecto, debe tenerse en cuenta que el nivel de la pensión en el SPP (sistema de contribución definida), resulta del fondo acumulado por el trabajador al momento de acceder a las modalidades de jubilación. En el caso del SNP (sistema de beneficio definido), el nivel de la pensión (entre S/ 415 y S/857,36), siempre que el pensionista cuente con 20 años de aportes (sobre la base de la RMV), se determina en base al promedio de las 60 últimas remuneraciones.

En el caso del SPP, existe un procedimiento para la estimación del aporte del Estado a través del Bono de Reconocimiento de Pensión Mínima (BRPM), en tanto que en el caso del SNP, el aporte del Estado se determina a partir de la diferencia entre el valor de la planilla de pensionistas y el aporte de los afiliados activos.

Los factores que determinan el nivel de la pensión en el SPP consideran los aportes pensionarios (% de la remuneración corriente durante el periodo de vida útil del trabajador), el rendimiento de los fondos administrados por las AFP, la edad de retiro y esperanza de vida de los pensionistas y las comisiones cobradas por las AFP.

El análisis de riesgos y sensibilidad resulta particularmente útil para evaluar el impacto en el presupuesto público de la propuesta normativa. Al respecto un estudio elaborado por el BBVA en el año 2008, indicaba que un incremento de un punto porcentual en el porcentaje de rentabilidad anual (que pasara de 6% a 7%), incrementaría en 24% el valor de la pensión.⁴⁰ De otro lado, si la tasa de aporte al SPP se elevara de 10% a 11%, la pensión correspondiente se incrementaría en 10%. La pensión también podría incrementarse por un aumento en la edad de jubilación (65 años) o por una mayor densidad en la cotización (% del tiempo de cotización en el SNP sobre el tiempo total en el mercado laboral). Estos supuestos podrían incorporarse en un análisis de sensibilidad de la propuesta normativa referida. Este análisis permitiría estimar un rango de valores probables para el aporte futuro que el Estado tendría que realizar a los pensionistas del SPP y SNP.

⁴⁰ Ver Anexo VII del estudio del BBVA (2008), *Una mirada al Sistema Peruano de Pensiones; Diagnóstico y propuestas*.

El ACB también puede incorporar una evaluación del impacto potencial de la propuesta normativa en las condiciones de competencia.

Las propuestas regulatorias también pueden tener impacto en las condiciones de competencia que se observan en los diferentes mercados. En muchos casos, los objetivos de las propuestas normativas son justificados, pero si el impacto en competencia es negativo, conviene revisarlos.

Un análisis integral de competencia podría requerir de capacidades especiales que no se consideran normalmente en la formación estándar de los funcionarios gubernamentales. Para simplificar esta tarea, se ha desarrollado cuestionarios que permiten realizar evaluaciones preliminares, para decidir si conviene revisar las propuestas consideradas desde el punto de vista de los objetivos de la política de competencia.

OCDE: Cuestionario para el análisis del impacto en competencia

La OCDE ha desarrollado una "Lista de Verificación de Competencia", que permite identificar cuándo las propuestas normativas o las regulaciones vigentes afectan negativamente a la competencia. OCDE Las preguntas son las siguientes:

¿La propuesta limita el número o la variedad de los proveedores?

Esto podría ocurrir cuando:

- Se otorga derechos exclusivos a un proveedor para prestar servicios u ofrecer bienes;
- Se establecen procesos de obtención de licencias, permisos o autorizaciones como requisito para operar en el mercado;
- Se limita la capacidad de ciertos tipos de proveedores para prestar un servicio u ofrecer un bien;
- Se incrementa en forma significativa el costo de entrada o de salida para un proveedor; y
- Se crea una barrera geográfica a la capacidad de las empresas de ofrecer bienes o servicios, invertir capital u ofrecer mano de obra.

¿La propuesta limita la capacidad competitiva de los proveedores?

Esto podría ocurrir cuando:

- Se limita la capacidad de los vendedores para establecer los precios de bienes o de servicios;
- Se limita la libertad de los proveedores de promocionar o de comercializar sus bienes o servicios;
- Se establece normas de calidad de los productos que sean más ventajosas para algunos proveedores que para otros o que superen el nivel que elegiría un gran número de consumidores bien informados; y
- Se eleva de manera significativa la producción de algunos proveedores con respecto a otros (en especial al tratar a los operadores actuales en el mercado de manera diferente con respecto a los nuevos).

OCDE: Cuestionario para el análisis del impacto en competencia

¿La propuesta reduce los incentivos de los proveedores de competir vigorosamente?

Esto podría ocurrir cuando:

- Se crea un mecanismo de autorregulación o de correulación;
- Se exige o fomenta la publicación de información sobre producción, precios, ventas o costos de los proveedores; y
- Se exige la actividad de los proveedores de un grupo o industria en particular de operar bajo los lineamientos de la ley general de competencia.

¿La propuesta limita las alternativas e información disponibles para los consumidores?

Esto podría ocurrir cuando:

- Se limita la capacidad de los consumidores para decidir de quién comprar;
- Se reduce la movilidad de los clientes entre proveedores de bienes o prestadores de servicios mediante el incremento de los costos explícitos o implícitos de un cambio de proveedor; y
- Se modifica fundamentalmente la información necesaria para que los compradores compren de manera efectiva.

El cuestionario permite a los encargados de evaluar la propuesta realizar un diagnóstico preliminar de los problemas potenciales de competencia. Si bien la mayoría de las propuestas, pueden no representar un riesgo significativo de daño a la competencia, el cuestionario proporciona un marco analítico para identificar alternativas posibles que puedan reducir o eliminar el daño potencial a la competencia.

Fuente: OCDE (2011b), *Herramientas para la Evaluación de la Competencia: Principios*.

g. Consideraciones sobre equidad para la aplicación de la metodología de ACB

Las consideraciones sobre equidad y distribución de los beneficios y costos de las propuestas regulatorias complementan el ACB de las propuestas normativas.

La metodología del ACB también permite incorporar consideraciones sobre objetivos de política social o de distribución del ingreso, sin dejar de destacar los beneficios económicos netos asociados a las propuestas bajo consideración. Eso no significa eliminar potenciales discrepancias entre objetivos de eficiencia (menores costos) y de equidad (mejor distribución de los beneficios netos), pero sí permite añadir elementos adicionales para la revisión de las propuestas normativas.

La estimación de los impactos sobre diferentes grupos de ingreso, empresas o individuos lleva inevitablemente a la discusión sobre quiénes son los ganadores y perdedores, y si pueden revisarse las propuestas normativas, para asegurar una mejor distribución de los beneficios y costos.

Para la estimación de los impactos distributivos se propone la utilización de una matriz de impacto o incidencia distributiva que recoge la experiencia australiana.⁴¹ La metodología considera un cuadro de doble entrada en el que se muestran los impactos positivos y negativos en el eje horizontal, y los grupos afectados por la propuesta en el eje vertical. El detalle de los grupos afectados por la propuesta podría variar de acuerdo a la propuesta normativa considerada.

La matriz distributiva propuesta se muestra en el siguiente diagrama.

Grupos afectados por la propuesta normativa	Impactos positivos	Impactos negativos
Sector privado (pequeñas, medianas y grandes empresas por sectores económicos)		
Consumidores (personas naturales o asociaciones de consumidores o usuarios por sectores económicos)		
Gobierno (Congreso, diferentes ramas del Poder Ejecutivo, gobiernos locales y entidades públicas en general)		
Sociedad (grupos de interés identificados)		



⁴¹ La referencia es el documento del Gobierno de Australia (2006), *Handbook of Cost Benefit Analysis*.

La recomendación es que se incluya el cuadro en todos los reportes, aún en los casos en los que los impactos económicos sean poco significativos. La matriz de incidencia distributiva propuesta también permite analizar la relación entre eficiencia y las transferencias de recursos a otros sectores y grupos de ingreso.

Un enfoque alternativo al problema distributivo propone asignar diferentes ponderaciones a los costos y beneficios asumidos por los diferentes grupos en función de los objetivos de política sectorial. Esta es una forma de hacer explícito en el ACB, la prioridad que se otorga al logro de objetivos sociales, ambientales o redistributivos.

Curso ACB: PL 626/2016-CR que establece “alertas educativas” para la micro y pequeñas empresas MyPE⁴²

¿Cuáles son los impactos esperados de las opciones de política normativa identificadas?

- Impacto en la formalización de las MyPE.
- Impacto en mejorar la sensación negativa de las instituciones recaudadoras del país.
- Impacto en dinamizar el mercado.
- Impacto en mejorar los índices de la PEA.
- Impacto en dinamizar los fondos previsionales.
- Impacto en mejorar la capacitación y educación tributaria por parte de las MyPE.
- Impacto en consolidar la base tributaria del país.



⁴² Los miembros del Grupo que desarrolló el análisis del proyecto de ley fueron Fernando Oscar Castillo, Raúl Izquierdo Benites, Guiliana Lavarello, Dalia Miroslava Suarez Salazar y Margarita Villanueva Picón.

Análisis del impacto distributivo de las opciones de política normativa ¿Quiénes serán afectados por el problema y la propuesta normativa o regulatoria?

Opción I: Escenario base – Mantener la situación actual.

Grupos afectados por la propuesta normativa	Impactos positivos	Impactos negativos
MyPE		Continúa la informalidad
Asociación de MyPE		Inseguridad jurídica
Ministerio de Economía		No hay recaudación tributaria en este sector
Ministerio de la Producción	Regula las actividades de las MyPE	
Superintendencia Nacional de Administración Tributaria	Recauda impuestos Hace cumplir las sanciones	
Sociedad Nacional de Industrias Cámara de Comercio Confiep	Velar por derechos y facilidades regulatorias que promuevan la formalización de las MyPE	Dificultad para agremiar a las MyPE

Opción 2: Modificar las multas leves, por sanciones positivas para lo cual resulta de aplicación las denominadas “alertas educativas”, entendidas como capacitaciones por única vez por infracción cometida.

Grupos afectados por la propuesta normativa	Impactos positivos	Impactos negativos
MyPE	Motiva la información	
Asociación de MyPE	Mayor formalización	Inseguridad jurídica
Ministerio de Economía	Mayor recaudación	Que promueva la informalidad
Ministerio de la Producción	Rectoría en regulación MyPE	Falta de formalización de MyPE
Superintendencia Nacional de Administración Tributaria	Recauda impuestos	
Sociedad Nacional de Industrias Cámara de Comercio Confiep	Gremio empresarial	

Opción 3: Disminuir los montos de las multas leves para hacerlas más asequibles a los infractores, ya que la idea no es recaudar fondos sino educar a los micro y pequeños empresarios.

Grupos afectados por la propuesta normativa	Impactos positivos	Impactos negativos
MyPE	Formalización Capacitación	
Asociación de MyPE	Formalización	Sensación de multas confiscatorias
Ministerio de Economía	Mayor recaudación	Que promueva la informalidad
Ministerio de la Producción	Rectoría en regulación MyPE	Falta de formalización de MyPE
Superintendencia Nacional de Administración Tributaria	Recauda impuestos	Dificultad por informalidad
Sociedad Nacional de Industrias Cámara de Comercio CONFIEP	Velar por derechos y facilidades regulatorias que promuevan la formalización de las MyPE	Dificultad para agremiar a las MyPE



Caso: Ley que regula la NCE en la Administración Pública Proyecto de Ley 1142/2016-CR (desarrollado por Julio Haro y Roberto Hernández)

Análisis del impacto esperado de las opciones de política normativa
¿Cuáles son los impactos esperados de las opciones de política normativa identificadas?

- 1 ● Impacto en el presupuesto público
- 2 ● Impacto en el bienestar en la sociedad
- 3 ● Impacto en la prestación de los servicios públicos
- 4 ● Impacto en la competitividad de las empresas del sector privado
- 5 ● Impacto en clima laboral en las entidades públicas

¿Quiénes serán afectados por el problema y la propuesta normativa o regulatoria? (consumidores, empresas, gobierno, pequeña empresa, etc.)

Opción 1: No hacer nada y mantener la situación actual (escenario base)

Grupos	Impacto positivo	Impacto negativo
Servidores de la entidades públicas afiliados a sindicatos		Pérdida del poder adquisitivo
Servidores no afiliados a sindicatos de las entidades públicas		Pérdida del poder adquisitivo
Estado	Utiliza recursos para diferentes programas sociales y proyectos de inversión	
Árbitros		Existe amenaza de sanción que no le permite ejercer sus facultades
Sociedad en general	Recauda impuestos	Conflicto social
Sector privado		Pérdida de competitividad por ineficiencia administrativa

Opción 2: Que en la negociación el incremento se indexe a la inflación y luego un incremento por negociación colectiva que no debe pasar del 20% del promedio remunerativo mensual de los servidores públicos, y que el plazo del convenio sea anual.

Grupos	Impacto positivo	Impacto negativo
Servidores de la entidades públicas afiliados a sindicatos	Mejorar en sus remuneraciones	Ninguno
Servidores no afiliados a sindicatos de las entidades públicas	Por discrecionalidad del Estado puede mejorar sus remuneraciones	Ninguno
Estado	Al tener servidores públicos dignamente remunerados se mejoraría la eficiencia y atención en los servicios públicos	Financiar S/. 12,336 millones de aumento remunerativo, que incluye: la indexación a la inflación, un aumento del 20% más en 50% de la remuneración. Esta cifra representa el 9% del presupuesto 2017 y que podría afectar el financiamiento de los programas sociales y proyectos de inversión pública
Árbitros	No existiría amenazas y sanciones	Ninguno
Sociedad en general	Mejor clima social considerando que representan cerca del 20% de la población	Podría afectar programas sociales y pago de mayor impuesto
Sector privado	Mejora la productividad por eficiencia en la prestación de los servicios públicos	Podría financiarse con mayores impuestos que aumentaría la presión tributaria

Opción 3: La negociación debe ser cada dos años y considerando un aumento razonable y equilibrado que no afecte irracionalmente la caja fiscal. Además el Estado debe reservar un monto para realizar aumento teniendo como base la evaluación del personal (meritocracia).

Grupos	Impacto positivo	Impacto negativo
Servidores de la entidades públicas afiliados a sindicatos	Mejorar en sus remuneraciones	Ninguno
Servidores no afiliados a sindicatos de las entidades públicas	Por discrecionalidad del Estado puede mejorar sus remuneraciones	Ninguno
Estado	Al tener servidores públicos dignamente remunerados se mejoraría la eficiencia y atención en los servicios públicos	Financiar S/. 5,229 millones de aumento remunerativo, que incluye: un aumento inicial del 10% más los sobrecostos laborales estimados en 50% de la remuneración. Esta cifra representa el 3.6% del presupuesto 2017 y que podría afectar el financiamiento de los programas sociales y proyectos de inversión pública. Se debería considerar el 7% para aumento general y 3% para aumento meritocrático
Árbitros	No existiría amenazas y sanciones	Ninguno
Sociedad en general	Mejor clima social considerando que representan cerca del 20% de la población	Podría afectar programas sociales y pago de mayor impuesto
Sector privado	Mejora la productividad por eficiencia en la prestación de los servicios públicos	Podría financiarse con mayores impuestos que aumentaría la presión tributaria

3.5 CONCLUSIONES Y PROPUESTA NORMATIVA: ¿CUÁLES FUERON LAS OPCIONES QUE ALCANZARON MAYOR CONSENSO?

El reporte de las conclusiones y la propuesta seleccionada debería incluir el fundamento de la decisión, las razones por las que se rechazaron algunas opciones y las lecciones que se aprendieron con el proceso de consulta.

La recomendación de la opción más adecuada para resolver el problema y alcanzar el objetivo debería sustentarse en criterios de búsqueda del máximo beneficio o el mínimo costo. Una propuesta sustentada permite reducir el nivel de discrecionalidad en las decisiones legislativas. En cualquier caso, debería indicarse cómo se llegó a la opción preferida y su relación con la solución del problema detectado.

Los procesos de consulta buscan complementar el diseño de propuestas normativas y la información disponible para la toma de decisiones políticas.

Un elemento importante que debería incluirse en el reporte de las conclusiones y propuesta normativa es el resultado de los procesos de consulta que se hubieran desarrollado a lo largo del proceso desarrollado. Esta información considera la identificación de los grupos de interés relevantes y la estrategia para captar la evidencia y las opiniones sobre las propuestas consultadas. Este es un requisito clave para lograr consensos en torno a las propuestas normativas evaluadas.

Para el proceso de consulta se recomienda utilizar todos los medios disponibles, como la Internet, dentro de una estrategia que busque la participación efectiva de los grupos de interés. Es importante que los grupos de interés estén en condiciones óptimas de participar en el proceso y que desarrollen los formatos de evaluación que se les soliciten. Luego deben elaborarse reportes informando sobre los resultados de la consulta y la incorporación de los comentarios recibidos en las propuestas normativas finales.

La participación de los grupos de interés en el proceso elaboración de las propuestas regulatorias es un componente prioritario de una cultura de buen gobierno. El proceso de consulta puede considerar etapas con grados de involucramiento y modalidades, que van desde proveer información para el diseño y la aprobación de la propuesta, hasta la implementación y el proceso de supervisión posterior. La participación de los grupos debe ser proporcional al impacto y la importancia de la regulación y deben diseñarse mecanismos flexibles que favorezcan la participación efectiva en el proceso de consulta.

Caso: Ley que regula la NCE en la Administración Pública Proyecto de Ley 1142/2016-CR (desarrollado por Julio Haro y Roberto Hernández)

¿Cuáles fueron las opciones que alcanzaron mayor consenso?

La que alcanzó el mayor consenso fue la opción 3, que propone:

- 1 • Aumento razonable y equilibrado que no afecte irracionalmente la caja fiscal.
- 2 • La vigencia del convenio colectivo será por un plazo no menor de dos años.
- 3 • Se considera el 10% porque es el acumulado de la inflación de los 3 últimos años.
- 4 • En la primera negociación se considera un posible aumento del S/. 5,229 millones lo que incluye un incremento de 10% de la remuneración promedio más los sobre costos laborales. Del total el 7% se destinaría a un aumento general y un incremento remunerativo del 3% por meritocracia previa evaluación de las funciones y responsabilidades de los servidores públicos.
- 5 • El tema de arbitraje debe ser descartado porque personas naturales no pueden decidir sobre los recursos de la hacienda pública. Proponemos un órgano colegiado formado con un representante del Poder Legislativo, Poder Judicial, Banco Central de Reserva del Perú (BCRP), Defensoría del Pueblo y un representante del Consejo Fiscal.

Diferencia con la opción 2:

- 1 • La vigencia es de 2 años en la opción 3 y en la opción 2 es de un año.
- 2 • En el aspecto económico la opción 2 llega a un máximo de (S/. 12,336 millones equivalente al 9% del presupuesto). Comprende el aumento indexado a la inflación, 20% del promedio y los sobrecostos laborales (la indexación podría ser un peligro para la inflación). La opción 3 considera un costo de S/. 5,229 millones que incluye: el aumento del 10% total más los sobrecostos laborales y es equivalente al 3.6% del presupuesto 2017, y el convenio es válido por dos años.
- 3 • La opción 3, propone, en caso de desacuerdo para la negociación un consejo de representantes de los poderes del Estado y órganos técnicos. La opción 2 propone un tribunal arbitral de 3 entre los cuales se elige al presidente.

Comentarios adicionales:

- 1 • La propuesta legislativa debe venir del Poder Ejecutivo (Iniciativa de gasto)
- 2 • Es importante conciliar los efectos de los derechos a la negociación colectiva de los servidores públicos con el equilibrio financiero del presupuesto público, los mismos que son principios constitucionales y que es necesario considerar.
- 3 • La meritocracia debe mantenerse a efecto de lograr una mayor eficiencia en los servicios públicos.

3.6 SUPERVISIÓN DEL PROCESO DE IMPLEMENTACIÓN Y EVALUACIÓN DEL IMPACTO REGULATORIO: ¿CÓMO HABRÁ DE IMPLEMENTARSE LA PROPUESTA REGULATORIA?

La etapa final considera el proceso de implementación de la propuesta normativa, que deberá definirse en función del tipo de opción que se haya seleccionado. Esta no es una responsabilidad que tendría que estar necesariamente a cargo del Congreso, pero sí es importante determinar si existen los mecanismos adecuados para garantizar la implementación de la propuesta. Al respecto, debe realizarse un análisis realista del nivel de cumplimiento esperado de la propuesta elegida, ya que el impacto identificado solo se consigue si hay cumplimiento por parte de las entidades públicas y privadas afectadas por la propuesta normativa.

Para estimar el cumplimiento probable de la propuesta conviene considerar el nivel de autocumplimiento, la efectividad y consistencia de las acciones de monitoreo e inspecciones, la posibilidad de imponer sanciones por incumplimiento y si estas serán suficientes para modificar la conducta de aquellos que incumplen. También deberán establecerse responsables de la implementación y coordinación entre las entidades públicas involucradas en el proceso de cumplimiento.

El proceso de monitoreo debe sustentarse en indicadores que permitan evaluar si se cumplió o no con los objetivos propuestos. Para ello se puede recurrir a reportes de las entidades gubernamentales, encuestas de opinión, reuniones con grupos afectados, consultas públicas, estadísticas de desempeño o estudios específicos.

Un aspecto importante del proceso posterior a la aprobación de la propuesta normativa es la difusión adecuada de los resultados del proceso, sobre todo a los directamente afectados. Esto se facilita con periodos de gracia, que permiten que los agentes regulados se familiaricen con las normas y colaboren en con el proceso de implementación de las propuestas. También podría considerarse poner a disposición de los regulados asesorías técnicas y de tipo administrativo sobre las implicaciones de las propuestas normativas aprobadas.

Del lado de las entidades públicas, es importante capacitar al personal que estará cargo de supervisar el cumplimiento. Para ello deberán presupuestarse los recursos financieros necesarios para el proceso de implementación de las normas.



4

DESARROLLO DE LAS CAPACIDADES INSTITUCIONALES REQUERIDAS PARA LA APLICACIÓN DE LAS METODOLOGÍAS DE ACB Y ACE

La aplicación del ACB al análisis de propuestas legislativas exige el desarrollo de la capacidad institucional requerida para asegurar procesos efectivos, participativos y de calidad. Al respecto, es importante considerar el cuestionario que aplican los países de la OCDE para el desarrollo de las capacidades que se requieren en el marco del análisis de impacto regulatorio.⁴³ El cuestionario recoge las mejores prácticas y resulta particularmente útil para países como el Perú, que están en las primeras etapas de implementación de las metodologías de ACB y ACE. Más que una relación exhaustiva, se trata de un índice de temas sobre los que debe existir discusión y reflexión en el proceso de implementación de la capacidad de análisis de las propuestas normativas.

⁴³ Consultar el documento de la OCDE (2008), *Building an Institutional Framework for Regulatory Impact Analysis (RIA): Guidance for Policy Makers*.

Los temas considerados en el cuestionario de OCDE son los siguientes:

- Asignación clara de responsabilidades a las entidades del sector público que participan en el proceso de diseño y evaluación de las propuestas normativas.
- Actividades de capacitación y entrenamiento de los funcionarios a cargo del proceso (Servicio Parlamentario, despachos congresales y representantes de las entidades públicas que interactúan con los funcionarios del Congreso).
- Enfoque analítico flexible y consistente para el proceso de evaluación, desarrollado a partir de las experiencias nacionales e internacionales.
- Desarrollo e implementación de estrategias para mejorar el proceso de recolección de datos.
- Apoyo político para mejorar la capacidad y la calidad del análisis de las propuestas normativas.
- Procesos de consulta y comunicación de los resultados del proceso de evaluación de propuestas.
- Aplicación de las metodologías de ACB y ACE al análisis de las regulaciones vigentes y a las propuestas.

Es importante contar con un enfoque flexible para el desarrollo de las capacidades institucionales que requieren los ACB.

El desarrollo de las capacidades técnicas para la implementación de los ACB va más allá de considerar programas de entrenamiento enfocados en los funcionarios públicos que están directamente a cargo de estos procesos. Si bien en un primer momento, se requiere desarrollar una masa crítica que apoye el desarrollo de estos programas, en una etapa posterior se requiere adecuar las metodologías a los requerimientos de un ACB para sectores específicos. Aquí se requiere el apoyo de los especialistas y la cooperación internacional de los países que tienen mayor experiencia en el tema.

Un tema importante es el desarrollo de proyectos piloto en áreas consideradas prioritarias. Esto permite avanzar más rápidamente en el desarrollo de las capacidades que se requieren con mayor urgencia.

En lo que se refiere a métodos de ACB, se recomienda el desarrollo de metodologías sectoriales de ACE que pongan mayor énfasis en temas sociales, ambientales, fiscales, presupuestales, análisis de riesgos, etc. Esta decisión debe tener en cuenta la calidad de recursos con que cuenta las entidades públicas para estas actividades.

El desarrollo de lineamientos y guías es un parte importante del proceso. Esto puede resultar particularmente útil en las etapas iniciales del desarrollo de la capacidad de evaluación de las propuestas.

El desarrollo de capacidad institucional para el proceso de evaluación de las propuestas normativas debe comprender también a la sociedad civil y a las asociaciones empresariales.

También conviene considerar la capacitación de las organizaciones de la sociedad civil y los empresarios que deberán participar en los procesos de consulta. Estas actividades permitirán fortalecer la capacidad de los grupos de interés para contribuir al proceso normativo o regulatorio.

Un tema a considerar es que el ACB no es fácilmente comprensible y la familiarización con estos conceptos exige el desarrollo de mecanismos innovadores e inclusivos, que contribuyan a asegurar la credibilidad del proceso de política regulatoria.



BIBLIOGRAFÍA

- ◆ Arias Schreiber, Félix; Valdivieso, Luis y Peña Jumpa, Antonio. *Balance y Perspectivas de la Aplicación del Análisis Costo Beneficio en los Proyectos de Ley del Congreso de la República del Perú*. Editorial Equis Equis S.A. Lima, 2014.
- ◆ Bernales B., Enrique; Huároc P., Jean; Mendoza C., Raúl; Otárola P., Alberto y Prado R., Alfredo. *Manual Parlamentario, Comisión Andina de Juristas (CAJ)*. Lima, 2002.
- ◆ Bernanke, Ben S. y Frank, Robert H. *Principios de Economía*. Mc Graw Hill Education, tercera edición. Madrid, 2007.
- ◆ Carrigan C., Christopher y Shapiro, Stuart. *What's wrong with the back of the envelope? A call for simple (and timely) benefit-cost analysis*. George Washington University Regulatory Studies Center. Washington DC, 2014.
- ◆ Comisión Federal de Mejora Regulatoria (COFEMER). *Guía para evaluar el Impacto de la Regulación*. Volumen 1: Métodos y Metodologías. México D.F., 2013.
- ◆ Commonwealth of Australia. *Cost Benefit Analysis, Department of Prime Minister and Cabinet, Guidance Note*. Canberra, 2016.
- ◆ Commonwealth of Australia. *Introduction to Cost-Benefit Analysis and Alternative Evaluation Methodologies, Financial Management Reference Material 5*. Canberra, 2006.
- ◆ Commonwealth of Australia. *Handbook of Cost-Benefit Analysis, Financial Management Reference Material 6*. Canberra, 2006.
- ◆ Commonwealth of Australia. *The Australian Government Guide to Regulation, Department of Prime Minister and Cabinet*. Canberra, 2014.
- ◆ Congreso de la República del Perú. *Guía de Orientación del Análisis Costo-Beneficio Legislativo-ACBL, Servicio Parlamentario. Guía de orientación 06-2005-DCD-DGP/CR*. Lima, 2005.
- ◆ Congreso de la República. *Manual del Proceso Legislativo*. Centro de Documentación y Biblioteca (CEDOB). Lima, 2009.
- ◆ Congreso de la República. *Manual de Técnica Legislativa – Manual de Redacción Parlamentaria. Segunda Edición*. Lima, 2013.
- ◆ Congreso de la República. *Reglamento del Congreso de la República*. Edición oficial. Lima, 2016.
- ◆ Cordova-Novión, César y Jacobzone, Stéphane. *Strengthening the Institutional Setting for Regulatory Reform*. OECD Working Papers on Public Governance 19. Paris, 2011.
- ◆ Coombs, Hugh; Jenkins, Ellis y Hobbs, David. *Management Accounting: Principles and Applications*. SAGE Publications. Londres, 2005.
- ◆ Deighton-Smith, Rex; Erbacci, Angelo y Kauffman, Céline. *Promoting Inclusive Growth Through Better Regulation: The Role of Regulatory Impact Assessment*. OECD Regulatory Policy Working Papers 3. Paris, 2015.

- ◆ Department for Business, Innovation and Skills. *Better Regulation Unit, Better Regulation Framework Manual: Practical Guidance for UK Government Official*. Londres, 2015.
- ◆ Departamento Nacional de Planeación. *Guía Metodológica de Análisis de Impacto Normativo*. Bogotá, 2015.
- ◆ Dunlop, Claire y Radaelli, Claudio, Eds. *Handbook of Regulatory Impact Assessment*. Edward Elgar Publishing Limited. Cheltenham, 2016.
- ◆ European Commission. *Better Regulation Guidelines, SWD 111 final*. Strasbourg, 2015.
- ◆ European Commission. *Better Regulation Toolbox*. Strasbourg, 2015.
- ◆ European Commission. *Better Regulation: Delivering better results for a stronger Union*. COM 615 final. Brussels, 2016.
- ◆ External Advisory Committee on Smart Regulation. *Smart Regulation: A Regulatory Strategy for Canada*. Ottawa, 2004.
- ◆ Federal Statistical Office. *Introduction of the Standard Cost Model: Methodology Manual of the Federal Government, Programme for Bureaucracy Reduction and Better Legislation*. Berlin, 2006.
- ◆ Federal Statistical Office. *Introduction of the Standard Cost Model: Methodology Manual of the Federal Government*. Berlin, 2006.
- ◆ García Montero, Mercedes. En Revista *América Latina Hoy*, 38, "El Procedimiento Legislativo en América Latina". Ediciones Universidad de Salamanca. Salamanca, 2004, pp. 17 - 55.
- ◆ González de Herrero Fernández, Pablo; Castro Pérez, Luis y Farmer, Marie. *Una Metodología para la Medición de los Costos Administrativos: El Standard Cost Model*. Ministerio de Administraciones Públicas, Madrid, 2006.
- ◆ Grosso, Beatriz. "El proceso de construcción de la ley". En Grosso, Beatriz y Svetaz, María Alejandra (eds.): *El Poder Legislativo en la Democracia y la Integración*. Buenos Aires: OEA, 2000, pp. 479-494.
- ◆ Guerra García, Gustavo y Jáuregui L., Greta. *Guía para la Evaluación Parlamentaria de Proyectos de Ley: Razones, Propuestas y Pautas Técnicas*. Transparencia. Lima, 2008.
- ◆ Haro Carranza, Julio. En Revista de Cuadernos Parlamentarios, Centro de Capacitación y Estudios Parlamentarios, "Análisis Costo-Beneficio: Sincerando las Propuestas Legislativas en el Perú". Lima, 2012.
- ◆ Hernández de la Cruz, Roberto. Revista *Cuadernos Parlamentarios*, Centro de Capacitación y Estudios Parlamentarios, "Análisis Costo-Beneficio en los Proyectos de Ley: Problema Estructural". Lima, 2014.
- ◆ Jacob, Klaus; Weiland, Sabine; Ferretti, Johanna; Wascher, Dirk y Chodorowska, Daniela. *Integrating the Environment in Regulatory Impact Assessments*. Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OECD). Paris, 2011.
- ◆ Jacobs, Scott. *Towards a simpler and practical approach*. En Dunlop, Claire y Radaelli, Claudio (eds.): "Handbook of Regulatory Impact Assessment". Edward Elgar Publishing Limited. Cheltenham, 2016.

- ◆ Mankiw, Gregory. *Principios de Economía*. Cengage Learning, Quinta Edición. México DF, 2009.
- ◆ Maeve, Carey. *Methods of Estimating the Total Cost of Federal Regulations*. Congressional Research Service Report R44348. Washington DC, 2016.
- ◆ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. *Guía de Técnica Legislativa para Elaboración de Proyectos Normativos de las Entidades del Poder Ejecutivo*. Tercera Edición. Lima, 2016.
- ◆ Office of Management and Budget's (OMB). *Circular A-4: New Guidelines for the Conduct of Regulatory Analysis*. Washington DC, 2003.
- ◆ Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE-OECD). *Recommendation of the Council on Improving the Quality of Government Regulation*. Paris, 1995.
- ◆ Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE-OECD). *Regulatory Impact Analysis: Best Practices in OECD Countries*. París, 1997.
- ◆ Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE-OECD). *Regulatory Impact Analysis in OECD Countries: Challenges for developing countries, South Asian-Third High Level Investment Roundtable*. Dhaka, 2005.
- ◆ Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE-OECD). *Introductory Handbook for Undertaking Regulatory Impact Analysis (RIA)*. Paris, 2008.
- ◆ Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE-OECD). *Building an Institutional Framework for Regulatory Impact Analysis (RIA): Guidance for Policy Makers*. Paris, 2008.
- ◆ Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE-OECD). *Introductory Handbook for Undertaking Regulatory Impact Analysis (RIA)*. OECD Publishing. Paris, 2011.
- ◆ Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE-OECD). *Herramientas para la Evaluación de la Competencia*. Volumen I: Principios, Versión 2.0. OECD Publishing, Paris, 2011.
- ◆ Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE-OECD). *OECD Regulatory Compliance Cost Assessment Guidance*. OECD Publishing. Paris, 2014.
- ◆ Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE-OECD). *Política Regulatoria en el Perú: Uniendo el Marco para la Calidad Regulatoria*. Estudios de la OCDE en Reforma Regulatoria: Aspectos Clave. Paris, 2016. (Versión en inglés que incluye los detalles del diagnóstico de la OCDE en "Regulatory Policy in Peru: Assembling the Framework for Regulatory Quality").
- ◆ Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE). *SCM Network to Reduce Administrative Burdens, International Standard Cost Manual: Measuring and Reducing Administrative Burdens for Businesses*. Paris, 2008.

- ◆ Ortegón, Edgar; Pacheco, Juan Francisco y Roura, Horacio. *Metodología general de identificación, preparación y evaluación de proyectos de inversión pública*. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) - Comisión Económica para América Latina (CEPAL), Serie Manuales. Santiago de Chile, 2005.
- ◆ Ortiz de Zevallos, Gabriel y Guerra García, Gustavo. *Análisis Costo-Beneficio de las Normas*. Instituto Apoyo. Primera Edición. Lima, 1998.
- ◆ Poder Judicial. *Guía Metodológica para la Elaboración de Iniciativas Legislativas*. Centro de Investigaciones Judiciales. Lima, 2007.
- ◆ Reflexión Democrática. *Análisis Costo-Beneficio de los proyectos de ley presentados en la legislatura 2006-2011*. Informativo 91. Lima, 2007.
Reflexión Democrática. *Análisis legislativo: Evaluación de la calidad de las iniciativas legislativas*. Congreso de la República, Primera Legislatura Ordinaria (2007-2008). Lima, 2008.
- ◆ Reflexión Democrática. *Informativo Reflexión Democrática, Año 7*. Informativo 147. Lima, 2010.
Renda, Andrea; Schrefler, Lorna; Luchetta, Giacomo y Zavatta, Roberto. *Assessing the Costs and Benefits of Regulation: Study for the European Commission*. Secretariat General. Centre for European Policy Studies and Economisti Associati. Bruselas, 2013.
- ◆ Robinson Urtecho, Patricia. *Manual del Proceso Legislativo, Congreso de la República*. Oficialía Mayor. Lima, 2012.
Schwartz, Jason. "Approaches to cost benefit analysis". En Dunlop, Claire y Radaelli, Claudio (Eds.). *Handbook of Regulatory Impact Assessment*. Edward Elgar Publishing Limited. Cheltenham, 2016.
- ◆ Tantaleán A., Javier. *Propuesta de Manual de Análisis Costo Beneficio de los Proyectos de Ley*. Universidad del Estado de Nueva York, USAID. Lima, 2004.
- ◆ The World Bank Group. *Making It Work: RIA Light for Developing Countries*. Washington D.C. 2010.
- ◆ The World Bank. *Regulatory Governance in Developing Countries, Better Regulation for Growth*. Washington D.C., 2010.
- ◆ Asociación Civil Transparencia. *Guía para la Evaluación de Proyectos de Ley*. USAID. Lima, 2013.
- ◆ United Kingdom IA Toolkit. *How to do an Impact Assessment*. HM Government, Department of Business, Innovation and Skills. Londres, 2011.
Valencia-Dongo Cárdenas, Rafael. *Exposición sobre análisis costo beneficio de los proyectos de ley*. Lima, 2003.



ANEXO I: CLASIFICACIÓN DE COSTOS DE LA OCDE

La clasificación considera costos de cumplimiento, costos financieros, costos indirectos, costos de oportunidad y costos macroeconómicos. Estas categorías se describen a continuación:

I. Costos de cumplimiento

Son los costos en los que incurren las empresas y otros agentes sobre los que recae la propuesta normativa, para cumplir con los requerimientos regulatorios, incluyendo los costos que deben asumir las agencias gubernamentales para la administración e imposición de las regulaciones.

Consideran las siguientes categorías: costos o cargas administrativos, costos de cumplimiento sustantivos y costos de administración y de imposición (*enforcement*). Los costos de cumplimiento sustantivos a su vez consideran los costos de implementación, los costos laborales directos (costos salariales y costos laborales no salariales), los costos generales (*overhead*), los costos de equipamiento, los costos materiales y los costos de servicios externos.

Cargas administrativas (Administrative Burden)

Están referidas a los costos de cumplir con los requerimientos de información de las agencias de gobierno. Los requerimientos de información son las obligaciones de proveer información y datos al sector público o a terceras partes.

En muchos casos no implican la entrega de la información, pero si la obligación de tenerla disponible en la empresa para efectos de supervisión o para enviarla cuando así se requiriera. Una regulación puede considerar diferentes tipos de requerimientos de información.

Costos de cumplimiento sustantivos

Son los costos incrementales que afectan al grupo objetivo de la regulación, que no son considerados dentro de la categoría de cargas administrativas o de información. Incluyen los costos directos que deben asumir los obligados por las regulaciones. Consideran las siguientes subcategorías:

- **Costos de implementación**

Son los costos en los que incurren las entidades reguladas para familiarizarse con las nuevas regulaciones, desarrollar las estrategias de cumplimiento y asignar responsabilidades dentro de la empresa para las correspondientes labores de cumplimiento. Son costos de corto plazo, que deben asumirse luego de que se adopta la regulación. Posteriormente podrían incurrirse en costos adicionales de implementación.

- **Costos laborales directos**

Es el costo para la empresa del personal directamente dedicado a cumplir con las obligaciones regulatorias. Los costos del personal adicional, que debe estar a cargo de la supervisión y administración deberían considerarse dentro de los costos generales.

Consideran:

→ **Costos salariales:** Determinados por el tiempo que debe dedicar el personal de la empresa a cumplir con la regulación, multiplicado por la tasa de salario del personal involucrado. Los estimados pueden variar de acuerdo al tipo de empresas (formales o informales) o la carga que se asigna a las empresas para el desarrollo de bases de datos, formularios de envío, y otros requerimientos asociados a la propuesta normativa.

→ **Costos no salariales:** Consideran las contribuciones a planes de pensiones, beneficios de enfermedad, impuestos a la planilla, seguros de accidentes en el trabajo, etc., y otras obligaciones relacionadas con el personal de la empresa a cargo de cumplir con la propuesta normativa.

- **Costos generales (overhead)**

Costos de alquiler de equipos de oficina, electricidad, comunicaciones y otros insumos utilizados por el personal para el cumplimiento de las obligaciones. También se incluye a los sobrecostos (*overhead*) corporativos.

- **Costos de equipamiento**

Costos de los equipos que deben adquirirse para cumplir con las obligaciones. Ejemplo: maquinaria o software para asegurar el cumplimiento de los estándares de emisiones de CO₂.

- **Costos materiales**

Costos incrementales en los que se incurre para los cambios en los materiales que se utilizan en el proceso productivo para cumplir con las regulaciones. Ejemplo: vidrios templados, equipos de seguridad o de eficiencia energética.

- **Costos de servicios externos**

Costos asociados a la contratación de proveedores externos para apoyar el cumplimiento regulatorio, como equipos de consultores en temas ambientales. Están referidos a capacidades con las que no cuenta la empresa o que deben contratarse afuera por el tiempo para implementar los cambios requeridos.

Costos de administración y de imposición (enforcement)

Son los costos en los que incurre el gobierno para administrar y hacer cumplir los requerimientos regulatorios. A diferencia de las cargas administrativas que están a cargo de las empresas, estos costos son asumidos por las agencias de gobierno.

Consideran los costos de difundir las nuevas regulaciones, desarrollar e implementar los sistemas de registro y licenciamiento, evaluar y aprobar las aplicaciones y los procedimientos de renovación. También el diseño e implementación de los procedimientos de supervisión, los sistemas de auditoría y los procedimientos sancionadores en los casos de incumplimiento del marco normativo.

Pueden existir dificultades para evaluarlos cuando se comparten responsabilidades regulatorias con el sector privado, como en el caso de la delegación de funciones de supervisión a los colegios profesionales.

II. Costos financieros

Son los costos del capital requerido cuando se requiere hacer inversiones específicas para el cumplimiento de las regulaciones (como compra de equipos). La empresa no solo debe asumir el precio de los equipos (considerados como costos de equipamiento), sino también el costo del financiamiento.

Una forma de aproximarlos es través del Costo de Capital Promedio Ponderado (*Weighted Average Cost of Capital* o *WACC*). Alternativamente se podría utilizar una tasa de interés utilizada como referencia a efectos del ACB (*benchmark*).

III. Costos Indirectos

Son los costos correspondientes a la segunda ronda de estimaciones asociadas al cumplimiento de las obligaciones principales. Consideran el impacto en terceros no obligados directamente. Se estiman como el resultado de los cambios que deben adoptar las empresas obligadas para cumplir con las regulaciones, motivo por el que en algunos casos son referidos como costos dinámicos.

Ejemplos de costos indirectos: las regulaciones sobre contaminación ambiental que afectan a las empresas pueden incrementar los costos de producción y los precios de los consumidores, los que pueden optar por sustituir el consumo del bien afectado por la regulación por otros productos de menor precio. El menor consumo de los bienes afectados directamente por la regulación es un costo indirecto.

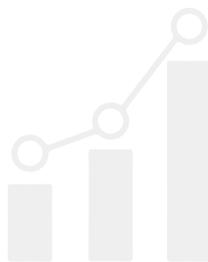
IV. Costos de oportunidad

Se utiliza en sentido restrictivo, aludiendo a los costos incurridos por dedicar recursos a cumplir con las regulaciones, en vez de utilizarlos para fines alternativos. Ejemplo: postergar la ampliación de la planta industrial para invertir en los quipos que aseguren mejores estándares de emisiones ambientales y cumplir con las regulaciones. También podría considerarse al personal que se dedica a cumplir con los requerimientos regulatorios, en vez de dedicarse a actividades productivas en las empresas.

Se estiman a partir de la diferencia entre la rentabilidad alternativa que hubieran tenido los recursos aplicados por las empresas para el cumplimiento de las regulaciones, considerando el costo de capital alternativo. Más que una categoría de costos diferentes, constituyen un elemento más del marco de análisis del costo de capital y complementa el análisis de los costos financieros.

V. Costos macroeconómicos

Son los impactos de las propuestas regulatorias en variables macroeconómicas como PBI, empleo o precios, por efecto de las regulaciones. Requieren metodologías de estimación que pueden ir más allá de la capacidad de análisis de las agencias gubernamentales que deben desarrollar los ACB, por lo que su utilización en la práctica resulta más restringida.



ANEXO 2: FORMATO DE ACB SIMPLIFICADO (ACBS)

Número y Título del Proyecto de Ley

I. Identificación del problema

- a • **Descripción del problema:** ¿Cuál es el problema y porque tiene consecuencias negativas?
- b • **Priorización del problema:** ¿Cuál es la magnitud y la dimensión del problema identificado?
- c • **Causas y efectos del problema:** ¿Qué explica el comportamiento que debería cambiar si se enfrenta el problema?
- d • **Grupos de interés afectados:** ¿Qué grupos de interés deberían incorporarse en el proceso de elaboración y aprobación de la propuesta normativa?

Grupos	Interés	Problemas percibidos

2. Definición de objetivos normativos

- a • **Justificación de la Intervención del Estado:** ¿Qué se busca alcanzar con la intervención gubernamental?
- b • **Identificación de los objetivos generales y específicos de la intervención del Estado:** ¿Cuáles son los objetivos generales y específicos de la intervención del Estado en el problema que se busca resolver?

3. Identificación de opciones de política normativa

- a • ¿Qué opciones de política está considerando?

4. Análisis del impacto normativo y económico

a • Cuándo podría no requerirse un ACB	Sí	No
¿Es una declaración de interés público o de interés nacional?		
¿Se trata de lineamientos de políticas generales de administración o de comunicaciones? (los impactos no pueden ser claramente identificados)		
¿Son los impactos regulatorios poco significativos? (no mayores a S/ X millones o Y UIT)		
¿Contiene la propuesta escenarios iniciales? (no se tiene clara la justificación para que el Estado intervenga con una propuesta normativa y se busca opiniones sobre opciones a desarrollar para una propuesta normativa)		
¿Existe una única opción disponible? (el caso de las normas que ya han sido evaluadas o que están en proceso de implementación)		
<p>Si alguna o todas las respuestas fueran afirmativas, puede que no se requiera un ACB, en cuyo caso puede procederse directamente al análisis del impacto normativo de la propuesta. En caso se estime que los impactos regulatorios son poco significativos o no se tenga claridad sobre los escenarios o las opciones disponibles, siempre podría elaborarse una matriz de impacto distributivo como apoyo al proceso de aprobación política.</p>		



b • Cuándo podría no requerirse un ACB	Sí	No
¿Es un tema incluido en el Título III Régimen Económico de la Constitución Política del Estado?		
¿Es una norma con contenido regulatorio? (existe una expectativa de cumplimiento por parte de las empresas y los ciudadanos)		
¿Se estima que los impactos son significativos? (mayores a \$/ X millones o Y UIT)		
¿Es un tema que tiene impacto en competencia, apertura de mercados, empleo, productividad, inversiones, innovaciones o medio ambiente?		
¿Existe un número importante de personas que podrían ser afectadas por la propuesta normativa? (el porcentaje puede ser establecido por cada comisión ordinaria, dependiendo del problema identificado)		
¿Busca la propuesta adecuarse a estándares considerados en tratados internacionales?		
¿Existen impactos importantes en un sector económico (o varios sectores económicos) o un grupo de interés (o varios grupos de interés) específico(s)?		
Si alguna de las respuestas fuera afirmativa, se recomienda la elaboración de un ACB procediendo a y determinar si se requeriría un ACB completo o alguna modalidad de ACE, SCM o matriz de impacto distributivo.		

c • ¿Cuál es la metodología de ACB simplificado que conviene aplicar: ACE o SCM?

¿Considera en su análisis metas regulatorias específicas (como el costo por paciente o el gasto por estudiante)? Si la respuesta es afirmativa, considere la aplicación del método ACE.

¿Considera en su análisis costos de información, administrativos o de cumplimiento que resultan de satisfacer requerimientos regulatorios en un determinado periodo de tiempo? Si la respuesta es afirmativa, considere la aplicación del método SCM. Considere los recursos que deben dedicar el sector privado y el sector público al cumplimiento de la carga administrativa.

d • ¿Cuáles son los impactos esperados de las opciones de política normativa identificadas?

- d • Análisis del impacto distributivo de las opciones de política normativa ¿Quiénes serán afectados por el problema y la propuesta normativa o regulatoria? (consumidores, empresas, gobierno, pequeña empresa, etc.)

Grupos afectados por la propuesta normativa	Impactos positivos	Impactos negativos
Sector privado (pequeñas, medianas y grandes empresas por sectores económicos)		
Consumidores (personas naturales o asociaciones de consumidores o usuarios por sectores económicos)		
Gobierno (Congreso, diferentes ramas del Poder Ejecutivo, gobiernos locales y entidades públicas en general)		
Sociedad (grupos de interés identificados)		

5. Presentación de conclusiones y propuesta normativa

- a • ¿Cuáles fueron las opciones que alcanzaron mayor consenso?



ANEXO 3: FORMATO DE ACB COMPLETO (ACBC)

Número y Título del Proyecto de Ley

I. Identificación del problema

a • ¿Cuál es el problema y porque tiene consecuencias negativas?

- Describa la situación actual del problema identificado (*statu quo*).
- Consulte a expertos (economistas) y a fuentes de información que le permitan tener un mejor panorama sobre el problema identificado.
- Identifique los principales aspectos negativos asociados al problema.
- Identifique los principales temas que tendrían que responderse (considere los temas que están asignados a las comisiones ordinarias del Congreso).
- Describa los tipos de comportamiento que deberían variar y por qué se busca cambiarlos.
- Identifique los objetivos de política interna o externa relevantes para el problema que se quiere enfrentar.
- Analice si existen problemas adicionales relacionados con el cumplimiento de los objetivos y los principios generales de política.
- Considere quién podría estar en mejor posición para resolver el problema identificado.

b • ¿Cuál es la magnitud y la dimensión del problema identificado?

- Revise las fuentes disponibles e identifique en forma preliminar los impactos cuantitativos y cualitativos del problema.
- Responda a la pregunta: ¿cuál es la probabilidad y la frecuencia con que estima que ocurren los impactos identificados?
- Responda en base a la evidencia preliminar disponible:
¿Es posible elaborar estimados preliminares de costos y beneficios?
¿Por qué el problema es relevante?

c • ¿Qué explica el comportamiento que debería cambiar si se enfrenta el problema?

Identifique los principales factores que en su opinión influyen o explican los comportamientos que se busca cambiar si se enfrenta el problema.

Responda a las siguientes preguntas:

¿Qué factores identificados están siendo ya considerados en otras propuestas legislativas?

¿Qué factores identificados están fuera de las competencias normativas?

¿Existen interacciones entre los factores identificados?

¿Es posible determinar las causas y los efectos preliminares del problema identificado y su importancia relativa?

Elabore un diagrama de árbol con las causas y los efectos identificados.

d • ¿Qué grupos de interés deberían incorporarse en el proceso de elaboración y aprobación de la propuesta normativa?

Identifique los grupos que están siendo afectados directa o indirectamente por el problema identificado (considere categorías dentro de los grupos afectados, como micro, pequeñas o medianas empresas). Indique los intereses y problemas percibidos por los grupos identificados (se adjunta formato).

Grupos	Interés	Problemas percibidos

Responda a las siguientes preguntas:

¿Ha consultado o recibido opiniones de los grupos afectados por el problema identificado?

¿Cuenta con los medios y el tiempo necesario para recoger sus opiniones sobre el problema?

Si piensa consultarlos más adelante: ¿a través de qué medios y cuáles serían los temas principales que consultaría?



e ● Escenario base: ¿Cómo evolucionará el problema si no se interviene?

Describa la perspectiva futura del problema si no se adoptara ninguna propuesta de solución normativa.

Si identificó impactos cualitativos o cuantitativos del problema: ¿cómo variarán estos impactos si no se adopta ninguna propuesta de solución?

2. Definición de Objetivos

a ● Justificación de la intervención del Estado: ¿Qué se busca alcanzar con la intervención gubernamental?

Verifique si las alternativas normativas consideradas han sido propuestas anteriormente para la solución del problema. Si este es el caso: ¿Cuál fue el resultado de estas intervenciones?

Responda a las siguientes preguntas:

¿Es necesaria la intervención del Estado?

¿Se trata de problemas relacionados con fallas de mercado (externalidades, bienes públicos, inexistencia de mercados y asimetrías de información), fallas regulatorias, objetivos de política social o sesgos de comportamiento?

¿Es un problema de interés público?

¿Cuáles son los riesgos asociados al problema? (los riesgos pueden ser de carácter local, nacional o internacional, recurrentes, significativos, etc.)

¿Cuáles son las consecuencias de no tomar ninguna acción?

¿Puede el mercado y el marco regulatorio vigente resolver el problema dentro de un periodo de tiempo razonable? ¿Por qué no?

¿Puede una propuesta normativa resolver el problema?

b ● ¿Cuáles son los objetivos generales y específicos de la intervención del Estado en el problema que se busca resolver?

Elabore un árbol de objetivos a partir del árbol de problemas.

Identifique el objetivo u objetivos de la propuesta legislativa.

Compruebe si los objetivos satisfacen el criterio **SMARTER**: específicos (*Specific*), cuantificables o medibles (*Measurable*), realistas o alcanzables (*Attainable*), relevantes (*Relevant*), oportunos (*Time Bound*), legítimos o éticos (*Ethical*) y verificables o basados en evidencia (*Revise*).

Responda las siguientes preguntas:

¿Cuáles son los objetivos (legítimos), los resultados y las metas de la intervención del Estado? (tener cuidado de no confundir fines con medios).

¿Existe alguna propuesta normativa o regulación que ya viene enfrentando el problema? ¿Quién está a cargo de evaluarla o implementarla?

¿Se han identificado las restricciones o barreras para alcanzar las metas propuestas?

¿Qué vacíos normativos se busca corregir?

3. Opciones de política

a • ¿Qué opciones de política está considerando?

Considere la etapa del proceso de política en la que se encuentra. En etapas iniciales conviene considerar la mayor cantidad de alternativas posibles.

Si busca descartar una alternativa, pregúntese si ésta verdaderamente no permite alcanzar el objetivo propuesto.

Considere el escenario base: la opción de no intervenir en la economía.

Considere las siguientes opciones regulatorias:

Regulación económica (tarifas, márgenes de ganancia o indicadores de calidad del servicio).

Regulación social (reglamentos ambientales o laborales).

Regulación de competencia (sanciones por prácticas anticompetitivas, restrictivas de la competencia y regulación de operaciones de fusiones y concentraciones empresariales).

Regulación basada en desempeño (normas técnicas nacionales de cumplimiento obligatorio o estándares de calidad certificados por sistemas de acreditación supervisados por el gobierno).

Considere alternativas a mecanismos de intervención pública explícitos como:

Políticas de incentivos (cumplimiento de objetivos a través de mecanismos de mercado), **impuestos**, **subsidios**, **autorizaciones** y **licencias**, campañas de educación o información, y **códigos de conducta** propuestos por asociaciones gremiales.

Responda a las siguientes preguntas:

¿Se trata de eventos de alto riesgo, alto impacto y significación importante? o ¿Se trata de eventos de bajo riesgo, impacto y significancia menor (que pueden ser solucionado por la acción de las fuerzas del mercado)?

¿Se trata de regulaciones de aplicación general u obligatoria?

¿Se trata de problemas de carácter sistémico?

¿Se trata de objetivos de interés público importante o que tienen impacto en seguridad o salud pública?

¿No existen mecanismos alternativos de solución a nivel de la industria o el sector económico considerado?

¿Se trata de establecer códigos o mandatos para toda una industria o un sector económico?

¿Existen márgenes para desarrollar mecanismos de colaboración con la industria?

En la medida de lo posible, desarrolle procesos de consulta con expertos y con grupos de interés sobre las alternativas que ha seleccionado.

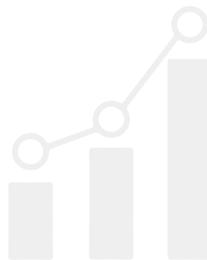
4. Análisis del impacto esperado de las opciones de política normativa

a • ¿Cuáles son los impactos esperados de las opciones de política normativa identificadas?

■ Determine si debe realizarse el ACB y en qué momento.

Cuándo podría no requerirse un ACB	Sí	No
¿Es una declaración de interés público o de interés nacional?		
¿Se trata de lineamientos de políticas generales de administración o de comunicaciones? (los impactos no pueden ser claramente identificados)		
¿Son los impactos regulatorios poco significativos? (no mayores a S/ X millones o Y UIT)		
¿Contiene la propuesta escenarios iniciales? (no se tiene clara la justificación para que el Estado intervenga con una propuesta normativa y se busca opiniones sobre opciones a desarrollar para una propuesta normativa)		
¿Existe una única opción disponible? (el caso de las normas que ya han sido evaluadas o que están en proceso de implementación)		

Si alguna o todas las respuestas fueran afirmativas, puede que no se requiera un ACB, en cuyo caso puede procederse directamente al análisis del impacto normativo de la propuesta. En caso se estime que los impactos regulatorios son poco significativos o no se tenga claridad sobre los escenarios o las opciones disponibles, siempre podría elaborarse una matriz de impacto distributivo como apoyo al proceso de aprobación política.



Cuándo podría no requerirse un ACB	Sí	No
¿Es un tema incluido en el Título III Régimen Económico de la Constitución Política del Estado?		
¿Es una norma con contenido regulatorio? (existe una expectativa de cumplimiento por parte de las empresas y los ciudadanos)		
¿Se estima que los impactos son significativos? (mayores a S/ X millones o Y UIT)		
¿Es un tema que tiene impacto en competencia, apertura de mercados, empleo, productividad, inversiones, innovaciones o medio ambiente?		
¿Existe un número importante de personas que podrían ser afectadas por la propuesta normativa? (el porcentaje puede ser establecido por cada comisión ordinaria, dependiendo del problema identificado)		
¿Busca la propuesta adecuarse a estándares considerados en tratados internacionales?		
¿Existen impactos importantes en un sector económico (o varios sectores económicos) o un grupo de interés (o varios grupos de interés) específico(s)?		
Si alguna de las respuestas fuera afirmativa, se recomienda la elaboración de un ACB procediendo a y determinar si se requeriría un ACB completo o alguna modalidad de ACE, SCM o matriz de impacto distributivo.		

Identifique las alternativas de política más eficientes para enfrentar el problema planteado.

Identifique los grupos que podrían ser afectados por las opciones de política consideradas (consumidores, empresas, gobierno, pequeña empresa, etc.).

Identifique y mida los impactos esperados de las alternativas consideradas en relación con una línea de base.

Identifique los impactos por tipo de temas (económico-financieros, sociales o ambientales) y grupos afectados (empresas, consumidores, gobierno y gobierno).

Estime los costos y beneficios cuantitativos y cualitativos. En la medida de lo posible, convierta a valores monetarios sus estimados.

Compare los costos y beneficios estimados (directos, indirectos y de cumplimiento).

Si requiere desarrollar un análisis intertemporal defina el factor de descuento a aplicar y los flujos futuros de costos y beneficios.

Identifique los escenarios que incorporan los supuestos sobre incertidumbre.

Determine si procede aplicar otras metodologías de ACB como el Análisis de Decisión Multi-criterio (cuando el análisis considere el logro de múltiples objetivos de política) o evaluaciones del impacto en las condiciones de competencia (*checklist* de competencia de la OCDE).

b • ¿Cuál es la metodología de ACB simplificado que conviene aplicar: ACE o SCM?

Responda a la pregunta:

¿Considera en su análisis metas regulatorias específicas (como el costo por paciente o el gasto por estudiante)?

Si la respuesta es afirmativa considere la aplicación del método ACE.

Responda a la siguiente pregunta:

¿Considera en su análisis costos de información, administrativos o de cumplimiento que resultan de satisfacer requerimientos regulatorios en un determinado periodo de tiempo?

Si la respuesta es afirmativa considere la aplicación del método SCM. Considere los recursos que deben dedicar el sector privado y el sector público al cumplimiento de la carga administrativa.

Grupos afectados por la propuesta normativa	Impactos positivos	Impactos negativos
Sector privado (pequeñas, medianas y grandes empresas por sectores económicos)		
Consumidores (personas naturales o asociaciones de consumidores o usuarios por sectores económicos)		
Gobierno (Congreso, diferentes ramas del Poder Ejecutivo, gobiernos locales y entidades públicas en general)		
Sociedad (grupos de interés identificados)		

5. Conclusiones y Propuesta Normativa

a • ¿Cuáles fueron las opciones que alcanzaron mayor consenso?

Indique cuál fue la propuesta seleccionada y el sustento de esta decisión.

Presente el resultado del análisis de impacto distributivo.

Responda a las siguientes preguntas:

¿Es la opción propuesta clara, consistente, comprensiva y accesible para todos los usuarios?

¿Puede adaptarse la propuesta seleccionada a las circunstancias particulares del entorno económico?

¿Cuál es el impacto en las empresas, especialmente en grupos objetivo de política?

¿Cómo se enfrentarán los problemas de implementación administrativa y los costos para los usuarios?

¿Cómo se estimará la efectividad de la propuesta regulatoria? ¿Con qué periodicidad?

b • Proceso de consulta

¿Quiénes son los principales grupos afectados por la propuesta regulatoria y cómo se realizó la consulta?

¿Se realizó un proceso de consulta integral a todos los interesados? En caso contrario, ¿por qué un proceso de consulta integral no era posible?

¿Se desarrollaron materiales adecuados a un proceso de discusión amplio?



La propuesta del manual no busca simplificar etapas, sino principalmente reforzar los aspectos del proceso que facilitan el proceso de decisión política y mejoran el reconocimiento de la ciudadanía a las labores legislativas que desarrolla el Congreso.

En términos económicos, las metodologías de ACB pueden definirse como la diferencia entre la situación actual y una situación deseable u óptima que cumple con los requisitos de mayor o máxima eficiencia y bienestar.

