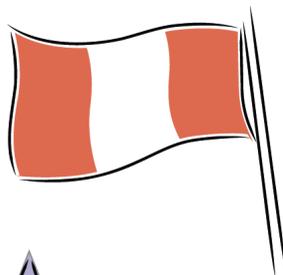




# GUÍA PARA LA APLICACIÓN DEL **ANÁLISIS COSTO-BENEFICIO** EN LOS PROYECTOS DE LEY Y DICTÁMENES



**OFICINA DE CALIDAD LEGISLATIVA**





**GUÍA PARA LA APLICACIÓN DEL  
ANÁLISIS COSTO-BENEFICIO EN LOS  
PROYECTOS DE LEY Y DICTÁMENES**

**Oficina de Calidad Legislativa**

# **GUÍA PARA LA APLICACIÓN DEL ANÁLISIS COSTO-BENEFICIO EN LOS PROYECTOS DE LEY Y DICTÁMENES**

## **EDICIÓN**

Oficina de Calidad Legislativa  
Noviembre 2024

## **TERCER VICEPRESIDENTE**

Alejandro Enrique Cavero Alva

## **JEFE DE LA OFICINA DE CALIDAD LEGISLATIVA**

Iván Willy De la Cruz Hermoza

## **DIAGRAMACIÓN Y DISEÑO**

Alan Alfredo Bernal Espinoza

© Congreso de la República del Perú

## **OFICINA DE CALIDAD LEGISLATIVA**

Edificio Victor Raúl Haya de la Torre  
Pje. Simón Rodríguez 615, oficina S111, Lima – Perú  
Telf. 311-7777, anexo 4664  
[calidadlegislativa@congreso.gob.pe](mailto:calidadlegislativa@congreso.gob.pe)  
[www.congreso.gob.pe/calidadlegislativa](http://www.congreso.gob.pe/calidadlegislativa)

Primera edición, noviembre 2024, tiraje: 1000 ejemplares

# Índice

Presentación .....	7
Prólogo .....	10
Introducción .....	13
I. Aspectos Generales.....	17
I.1 Objetivo.....	17
I.2 Finalidad.....	17
I.3 Alcance.....	17
I.4 Análisis costo-beneficio en los proyectos de ley y dictámenes .....	17
II. Consideraciones previas a la aplicación del análisis costo-beneficio en el Congreso de la República .....	19
II.1 Problema identificado .....	20
II.2 Sujetos involucrados.....	21
II.3 Objetivos del proyecto de ley .....	21
II.4 Alternativas de solución.....	22
II.5 Indicadores.....	22
III. Aplicación del análisis costo-beneficio en el Congreso de la República (ACB-CR) .....	25
III.1 Identificación y cuantificación de impactos .....	25

III.2 Evaluación y selección de alternativas .....	29
IV. Flujograma de la información previa y de la aplicación del ACB-CR .....	31
V. Verificación del cumplimiento del ACB-CR .....	32
V.1 Proyecto de ley .....	32
V.2 Dictámenes de las comisiones ordinarias.....	32
VI. Caso aplicado: Fortalecimiento de la Ventanilla Única de Comercio Exterior (VUCE) para dinamizar el comercio exterior ....	34
ANEXO I: Metodologías complementarias al ACB-CR .....	36
ANEXO II: Verificación de cumplimiento del ACB-CR en las comisiones ordinarias .....	41

## Presentación

¿Cómo nace un proyecto de ley? Es común pensar que los proyectos de ley surgen a partir de un reclamo popular, de una noticia periodística o del interés de una minoría organizada. Aunque todas estas respuestas son correctas, en muchas ocasiones las leyes nacen cuando un congresista tiene una idea o una experiencia que le permite ver de manera directa una problemática ciudadana que considera susceptible de ser resuelta con una intervención legislativa.

Este origen, muchas veces bienintencionado, motiva al legislador a dar respuesta a ese problema, partiendo de una solución preconcebida derivada de su propia experiencia. Así, un proyecto de ley no solo tiene la intención de resolver una problemática, sino que también viene acompañado de una solución ya definida. Sin embargo, esto puede generar dificultades, ya que la solución propuesta por el legislador no siempre es la más adecuada o eficaz para abordar el problema. En muchos casos, lo que inicialmente se presenta como una solución podría generar más perjuicios que beneficios sociales. Como decía el Premio Nobel de Economía Ronald Coase, no siempre nos preguntamos si regular es mejor alternativa a no hacerlo o a hacerlo de forma acotada.

Desde la Oficina de Calidad Legislativa, sobre la cual esta tercera vicepresidencia tiene competencia, nos planteamos la siguiente pregunta: ¿cómo lograr que los congresistas evalúen de manera objetiva sus proyectos

de ley y comparen sus soluciones con otras alternativas posibles, o incluso con la alternativa de no regular?, todo esto, sin contradecir el mandato constitucional ni restringir la capacidad legislativa del congresista. La respuesta radica en exigir una mayor rigurosidad en la elaboración de leyes, promoviendo un análisis objetivo respaldado no solo por argumentos políticos, sino también técnicos, que impacten positivamente en la sociedad.

En busca de este objetivo, en 1993 se incorporó en el Reglamento del Congreso de la República la obligación de realizar un análisis costo-beneficio en los proyectos de ley y dictámenes de las comisiones parlamentarias. Esta herramienta resulta fundamental para evaluar los efectos positivos y negativos de una propuesta normativa y constituye una herramienta eficaz frente a las leyes antitécnicas que buscan beneficios particulares, especialmente cuando estos son en perjuicio de la mayoría. Siguiendo a Coase, la única regulación positiva es aquella que contribuye a reducir los costos de transacción y no a aumentarlos, es decir, hacernos la vida más sencilla a los ciudadanos y no a complicárnosla.

8

Actualmente, el análisis costo-beneficio es obligatorio, pero su implementación ha sido difusa y sin parámetros homogéneos. Esto se debe principalmente a las limitaciones de contar con una herramienta orientadora y amigable, a la falta de información confiable y a la carencia de capacitación adecuada en muchos casos. La alta rotación natural de asesores y personal de las comisiones no permite que se cuente con un conocimiento profundo sobre cómo realizar este tipo de análisis o cómo abordar las dificultades que surgen cuando los datos disponibles son incompletos o insuficientes. Además, es frecuente que los legisladores perciban este análisis como un obstáculo que dificulta la aprobación de sus leyes.

Con el fin de resolver estas dificultades y aprovechar al máximo las bondades de la metodología del análisis costo-beneficio, hemos creado esta guía. Su propósito es proporcionar una explicación clara y orientar sobre el paso a paso de cómo realizar este análisis en los proyectos de ley y dictámenes. Esta guía ofrece alternativas cuando la información es insuficiente e incluye diagramas y ejemplos prácticos para facilitar su aplicación.

Esta guía ha sido elaborada por la Oficina de Calidad Legislativa, oficina que fue creada en febrero de 2023, después de algunos intentos por tener en el Congreso un espacio que velara por la calidad de la producción legislativa. En el 2013 se creó el Grupo de Apoyo sobre la evaluación de los efectos de la ley, y en agosto de 2022 presenté un proyecto de ley para crear la Oficina de Estudios Económicos, cuyo objetivo era precisamente analizar los costos, beneficios e impactos regulatorios de los proyectos de ley. Finalmente, durante la gestión del expresidente del Congreso José Williams esta oficina pudo volverse una realidad e incluirse en el organigrama del Congreso de la República.

La visión de la Oficina de Calidad Legislativa es convertirse en un apoyo fundamental para los despachos y comisiones del Congreso. Este apoyo incluye brindar asistencia técnica en la elaboración de los análisis costo-beneficio, ofrecer capacitaciones, generar indicadores para medir la calidad de las leyes, y hacer evaluaciones ex post de leyes emblemáticas para conocer si tuvieron el impacto esperado en el tiempo. Para perseguir esta visión, la oficina cuenta con un enfoque multidisciplinario, que incluye la participación no solo de abogados, sino también de economistas, de estadísticos y otros profesionales, con el fin de abordar los proyectos de ley y dictámenes desde diversos puntos de vista y mitigar problemas antes que se materialicen.

Finalmente, aspiramos a que esta guía se convierta en una herramienta de consulta para los legisladores, proponentes de iniciativas legislativas, asesores y servidores de las comisiones del Congreso de la República. Esta guía busca, a través del análisis costo-beneficio, cuestionar las soluciones preconcebidas y, en su lugar, priorizar soluciones más eficientes, sustentadas en análisis técnicos y argumentos objetivos. De esta manera, los proyectos de ley, los dictámenes y las leyes, serán de mejor calidad y generarán mayor bienestar social y prosperidad económica para todos los peruanos.

**Alejandro Cavero Alva**

Tercer Vicepresidente del Congreso de la República

## Prólogo

*“El conocimiento dominará por siempre a la ignorancia. Pueblos que pretenden ser sus propios gobernantes deben armarse a sí mismos con el poder que el conocimiento brinda.”*

*James Madison, 1822*

La “Guía para la aplicación del análisis costo beneficio en los proyectos de ley y dictámenes”, preparada por la Oficina de Calidad Legislativa del Congreso de la República, es un valioso avance en el objetivo de contar con legislación de cada vez mejor calidad.

La idea detrás del análisis costo beneficio (ACB) es bastante intuitiva. A saber, que cualquier decisión o acción -sea del Congreso, del Ejecutivo, de las empresas, las familias o los individuos- debe ser mejor que su alternativa, incluyendo la alternativa de no tomar una decisión explícita ni hacer cambio alguno. Es un concepto de optimización básico que se aplica en todos los aspectos de la vida, desde decidir el medio de transporte para llegar al trabajo a tiempo hasta el mejor momento para tener un hijo. En nuestra balanza mental caben simultáneamente, a veces sin querer o de forma inconsciente, consideraciones de personas afectadas, los riesgos, los costos, los potenciales beneficios, los horizontes temporales, los criterios de justicia, y varios aspectos adicionales. Las personas incurrimos en ACB constantemente.

Pero el tránsito hacia su aplicación en la técnica legislativa no es tan obvio ni simple. En la medida en que el Congreso trata -usualmente- de cuestiones de bienestar general, en ocasiones abstractas, y con una multiplicidad de facetas, se hace lógico seguir una metodología más formal y menos intuitiva que la que se puede usar en otros ámbitos.

Esta guía contribuye en esa ruta que se trazó tiempo atrás. El primer paso fue la incorporación en el artículo 75 del Reglamento del Congreso de la obligatoriedad de contar con un ACB en cada propuesta legislativa (PL). Los resultados de esta provisión, sin embargo, no fueron los que se esperaron. Hacia el 2019, el Instituto Peruano de Economía (IPE) estimaba que, de 157 propuestas de ley analizadas entonces, casi dos tercios de los ACB incluían sólo alguna variante de la expresión: “el presente proyecto de ley no genera gasto adicional al Estado.”<sup>1</sup>. Entre los pocos que sí contaban con algún desarrollo adicional, la mayor parte se limitaba apenas a describir los beneficios esperados de la PL, sin estimaciones de costos, identificación de grupos perjudicados o beneficiados, etc. La presente guía debería servir para reenfocar los esfuerzos hacia una cultura de evaluación seria de las ideas y proyectos que se pretenden convertir en ley. El documento contiene muchas de las mejores prácticas en esta disciplina y debe ser entendido, además, como una referencia siempre en proceso de construcción y mejora continua.

Hacia adelante, se puede pensar en al menos cinco espacios de mejora con el objetivo de seguir robusteciendo al análisis legislativo. El primero es la capacitación de congresistas, asesores y personal técnico general del Congreso en metodologías de ACB y su importancia. Un punto de partida obvio es la revisión de la presente guía. Lo deseable es que, incluso más allá del conocimiento directo de las técnicas de ACB, exista una cultura generalizada que demande de cada profesional evaluaciones rigurosas antes de someter una idea a consideración de sus pares.

Lo segundo es considerar el desarrollo de ACB por entidades independientes al mismo despacho congresal que presenta el proyecto de ley. Esto podría darse dentro o fuera de la misma estructura del Congreso

---

<sup>1</sup> Nótese, además, que por diseño constitucional el Congreso no debería crear gastos adicionales, de modo que la expresión es innecesaria.

y, por supuesto, con fines informativos -jamás con responsabilidad vinculante-.

Ello lleva al tercer punto. Parte del objetivo de los ACB es hacer transparente los efectos esperados de las medidas para fines de debate y comunicación, con los interesados y con el público en general. La difusión y discusión de resultados de ACB debería conducir a políticas públicas con mayor consenso, legitimidad y estabilidad.

Por eso mismo, el mecanismo exige algo más de tiempo y reflexión. Este es el cuarto punto: la necesidad de ideas que vayan madurando con el ACB en periodos más largos, y que no sean simplemente políticas de reacción a algún evento sorpresivo pero poco representativo.

Finalmente, el ACB debe ser, con el tiempo, complementado con análisis ex post. Por ejemplo, las políticas que se aprobaron hace tres años o más, ¿tuvieron el efecto deseado? ¿Quiénes fueron los ganadores o perdedores finales? ¿Se solucionó el problema central? ¿A qué costo? Este es el tipo de preguntas que es importante plantear luego de un tiempo razonable de implementación de cualquier política pública. Un ACB bien hecho nos ayuda a identificar las variables que serán luego importantes para evaluar resultados de aprobarse la norma. Como resultado, se puede ir corrigiendo lo que haga falta en función de lo que resulte del análisis ex post.

En suma, esta guía es un valioso punto de partida para robustecer la calidad legislativa. Ojalá sea el primer paso de muchos en esta ruta.

**Diego Macera Poli**

Director del Banco Central de Reserva del Perú (BCRP)

## Introducción

El análisis costo-beneficio es una herramienta clave dentro del proceso legislativo en el Congreso de la República. Este análisis consiste en evaluar los efectos de las propuestas legislativas mediante un estudio de los costos y beneficios asociados a las alternativas de solución planteadas para resolver un problema identificado, con el fin de promover leyes que cumplan su objetivo de manera justa y eficiente, en beneficio de la sociedad.

13

---

La implementación de esta herramienta ha sido impulsada por la importancia de identificar los impactos de las leyes sobre diversas variables económicas, sociales, políticas y otras que inciden directa o indirectamente en la vida de las personas. Como resultado de su aplicación, el proceso de producción normativa se vuelve mucho más técnico y analítico, lo que permite optar por la solución regulatoria más idónea, basada en evidencia tangible.

En el Perú, el Reglamento del Congreso de la República exige el uso del análisis costo-beneficio dentro del procedimiento legislativo, tanto en la formulación y evaluación del proyecto de ley como en la del dictamen. Esta exigencia debe ir acompañada de esfuerzos de capacitación en la aplicación de la metodología, lo que posibilita una evaluación objetiva y transparente de las iniciativas legislativas.

La inclusión del análisis costo-beneficio en la evaluación legislativa

responde a las demandas de eficiencia y refuerza la confianza ciudadana al promover una mayor rendición de cuentas y transparencia en la toma de decisiones. Esto impacta en la creación de leyes basadas en criterios técnicos, orientadas a alcanzar los objetivos propuestos y a obtener los mayores beneficios al menor costo posible.

## **El análisis costo-beneficio en el Reglamento del Congreso y el Manual de Técnica Legislativa**

El Reglamento del Congreso, en sus artículos 70 y 75, establece la obligatoriedad de que cada dictamen y proyecto de ley, respectivamente, incluya un análisis costo-beneficio (en adelante, ACB-CR<sup>2</sup>). Esto implica que contenga la identificación de los efectos monetarios y no monetarios, los sectores que se beneficiarán o perjudicarán, los impactos económicos y, de corresponder, los impactos presupuestales y ambientales. Además, indica que este análisis debe ser claro, conciso y basado en datos objetivos, lo que fomenta la transparencia y facilita la comprensión tanto para los legisladores como para la ciudadanía.

14

El Manual de Técnica Legislativa<sup>3</sup> del Congreso de la República complementa estas exigencias al proporcionar directrices específicas sobre cómo llevar a cabo el ACB-CR en términos principalmente de forma. No obstante, la presente guía tiene como objetivo fortalecer un análisis integral que permita valorar el impacto de cada propuesta de ley, lo que muestra el esfuerzo del Congreso por adaptar y mejorar la aplicación de esta herramienta a las necesidades cambiantes del país.

En concordancia con lo señalado, existe un requerimiento expreso por implementar el análisis de los impactos de las propuestas legislativas, por lo que resulta necesario el establecimiento de criterios metodológicos para llevar a cabo este cumplimiento.

---

2 Para fines de este documento, se usará la nomenclatura ACB-CR, como el análisis requerido en la elaboración de proyectos de ley y dictámenes, de acuerdo con el Reglamento del Congreso.

3 A la fecha, el Manual de Técnica Legislativa se encuentra en su tercera edición (abril de 2021)

## **El ACB-CR en el procedimiento legislativo del Congreso de la República**

La aplicación del ACB-CR en las propuestas legislativas viene cobrando relevancia en el Congreso de la República como una herramienta fundamental para los legisladores, al permitirles tomar decisiones más fundamentadas y como consecuencia de ello, mejorar la calidad de las leyes, de manera que las aprobaciones de estas incidan positivamente en el bienestar general. Esta herramienta se ha consolidado como parte del procedimiento legislativo en un esfuerzo por emitir leyes más transparentes, efectivas y eficientes que se encuentren alineadas tanto con las necesidades públicas como con la disponibilidad de recursos públicos. Su correcta aplicación, apoyada por el Reglamento del Congreso y el Manual de Técnica Legislativa, asegura que las leyes respondan a las verdaderas necesidades de la población, promoviendo una gestión más eficiente y responsable con los recursos.

### **Desafíos de la aplicación del ACB-CR en el Congreso de la República**

La aplicación del ACB-CR en el Congreso de la República ha enfrentado varios desafíos. Entre los principales obstáculos se encuentran la falta de personal especializado, la escasa capacitación y la insuficiente información disponible para realizar evaluaciones exhaustivas. Asimismo, las limitaciones de plazos y tiempos para el análisis de las propuestas legislativas en las comisiones del Congreso, ante demandas urgentes de la ciudadanía, han dificultado la aplicación eficaz de esta herramienta. No obstante, el Congreso de la República viene realizando importantes esfuerzos para superar estas barreras.

Un problema latente es la aprobación de iniciativas legislativas que no cuantifican adecuadamente sus impactos, lo que conlleva a la emisión de leyes de escasa relevancia práctica y con poca efectividad para resolver los problemas públicos. En consecuencia la aplicación del ACB-CR se concentra en abordar los problemas de política que se pretenden resolver, utilizando un enfoque que maximice el uso de las fuentes de información y las capacidades técnicas disponibles en los procedimientos de elaboración de las leyes. En ese sentido, se optó por desarrollar criterios de análisis

adaptados a la práctica parlamentaria y a un procedimiento legislativo que ocurre en un fuero eminentemente político.

Adicionalmente, el Congreso de la República, a través de la Oficina de Calidad Legislativa se ha propuesto desarrollar actividades de asesoramiento y capacitación a fin de que la implementación del ACB-CR sea sostenible y de aplicación obligatoria, todo ello, orientado a mejorar la calidad de las leyes y maximizar el bienestar de la ciudadanía.

## **I. Aspectos Generales**

### **I.1 Objetivo**

Establecer los criterios y procedimientos en el desarrollo del análisis costo-beneficio contemplado en los artículos 75 y 70 del Reglamento del Congreso de la República para los proyectos de ley y los dictámenes de las comisiones ordinarias, respectivamente.

### **I.2 Finalidad**

Contribuir en la mejora de la calidad de las leyes, a través del uso de herramientas para la verificación de la necesidad normativa y la transparencia en la elaboración de las normas, de manera que se priorice el bienestar general.

### **I.3 Alcance**

La aplicación del presente documento es de carácter obligatorio para las personas e instituciones con iniciativa legislativa; y todos los que participan en el proceso de formulación y elaboración de los proyectos de ley y dictámenes.

### **I.4 Análisis costo-beneficio en los proyectos de ley y dictámenes**

En los últimos años, a nivel comparado se vienen implementando estrategias que ayudan a la mejora de la calidad de las leyes, propiciando que la formulación de estas represente una respuesta política más eficiente; es decir, que la identificación del problema se encuentre basada en

evidencias cuya solución elegida sea la que maximice el bienestar general.

En ese contexto, para facilitar el análisis de los efectos de una propuesta legislativa, esta guía recoge algunos principios del análisis económico del derecho y componentes del marco lógico, los cuales permiten tener la información necesaria para realizar dicha evaluación, de acuerdo con la estructura definida por el Reglamento del Congreso y puntualizada en el Manual de Técnica Legislativa.

## II. Consideraciones previas a la aplicación del análisis costo-beneficio en el Congreso de la República

Disponer de información<sup>4</sup> de forma clara, concisa y ordenada bajo una secuencia lógica que permita, al proponente de la iniciativa legislativa, evaluar las alternativas de solución para el problema que busca resolver, priorizando la identificación y cuantificación de los costos y beneficios vinculados a cada una de estas.

19

En ese sentido, previo a esta evaluación, la información necesaria está compuesta por: problema identificado, sujetos involucrados, objetivos del proyecto de ley, alternativas de solución e indicadores. Cabe precisar que, esta información se encuentra alineada con los requerimientos para la presentación de los proyectos de ley y dictámenes, según los artículos 75 y 70 del Reglamento del Congreso de la República, respectivamente.

Para facilitar la identificación de la información, se recomienda emplear las preguntas que se detallan en la **Figura 1**.

---

4 Para la elaboración de los proyectos de ley o dictámenes, en base al Manual de Técnica Legislativa.

**Figura 1. Consideraciones previas a la aplicación del ACB-CR**

Problema identificado	Sujetos involucrados	Objetivos del proyecto de ley	Alternativas de solución	Indicadores
<p><i>¿Cuál es el problema actual que pretende resolver el proyecto de ley?</i></p> <p><i>¿Por qué la legislación no ha resuelto el problema identificado?</i></p>	<p><i>¿Cuáles son los sujetos involucrados en el problema identificado?</i></p>	<p><i>¿Cuál es el objetivo principal y cuáles son los objetivos específicos que se lograrán con el proyecto de ley?</i></p>	<p><i>¿Cuáles son las alternativas de solución del problema identificado?</i></p>	<p><i>¿Cuáles son los indicadores relacionados a los objetivos y a las alternativas de solución?</i></p>

Elaboración: Oficina de calidad Legislativa - OCL

Asimismo, para mayor precisión de la información necesaria solicitada en cada recuadro se debe considerar lo siguiente:

## II.1 Problema identificado

El problema identificado parte de la observación de una situación adversa, negativa o diferente a la esperada. Su descripción debe ser precisa, clara y breve.

Para la identificación del problema, así como sus causas y efectos, se pueden emplear diversas metodologías, tales como: el árbol de problemas, la espina de pescado, entre otras.

De acuerdo con la **Figura 1**, las preguntas que están orientadas a la delimitación e identificación del problema son: *¿cuál es el problema actual que pretende resolver el proyecto de ley?* y *¿por qué la legislación no ha resuelto el problema identificado?*, las cuales se encuentran requeridas<sup>5</sup> para la elaboración de la exposición de motivos (fundamento de la propuesta) y en el análisis de la propuesta legislativa (análisis técnico), respectivamente.

<sup>5</sup> De acuerdo con la estructura establecida en el Manual de Técnica Legislativa, en concordancia con los artículos 75 y 70 del Reglamento del Congreso de la República.

Adicionalmente, se deben contemplar las respuestas a las siguientes preguntas: *¿cómo es?*, *¿dónde se presenta?*, *¿cuándo ocurre?*, *¿cómo está compuesto (causas y efectos) ?*, *¿de qué magnitud es?*, entre otras.

Es importante mencionar que, además de ser conciso y preciso, el planteamiento del problema debe estar sustentado con la evidencia necesaria. Su correcta identificación es esencial para la formulación de los objetivos y alternativas de solución que busca alcanzar la iniciativa legislativa.

## **II.2 Sujetos involucrados**

Los sujetos involucrados son los agentes que se encuentran inmersos en el problema identificado. Son los principales afectados, positiva o negativamente.

Estos se pueden agrupar en: a) personas (naturales o jurídicas), b) instituciones públicas (ministerios, empresas públicas, gobiernos locales, gobiernos regionales, entre otros), c) instituciones privadas (empresas, gremios, clubes, asociaciones, entre otros), d) sectores económicos (sector agrario, sector energía y minas, sector microempresa, entre otros), e) sociedad (trabajadores, empresarios, pensionistas, entre otros).

Respecto a la pregunta planteada en la **Figura 1**, *¿cuáles son los sujetos involucrados en la problemática?*, esta permite considerar a todos los agentes que pueden tener algún rol en las alternativas de solución que buscan atender al problema identificado.

## **II.3 Objetivos del proyecto de ley**

Los objetivos reflejan los cambios que se buscan alcanzar para la reducción o solución del problema identificado.

Se pueden plantear objetivos generales y específicos. La descripción del objetivo general es la solución directa que se expresa del problema identificado; y los objetivos específicos son los resultados parciales que, en conjunto, persiguen el objetivo general en un periodo y tiempo determinado, considerando su complejidad para ser alcanzados.

Ambos objetivos deben caracterizarse por ser específicos, medibles, alcanzables, realistas y temporales (SMART<sup>6</sup>), cuya redacción debe comenzar con verbos infinitivos como: mejorar, sancionar, modificar, implementar, determinar, entre otros. Para su formulación se debe considerar la pregunta: ¿cuál es el objetivo principal o específico que se logrará con el proyecto de ley?

En la práctica parlamentaria es usual encontrar dicha información en el primer artículo, referido al objeto o finalidad de la ley.

#### **II.4 Alternativas de solución**

Las alternativas de solución se plantean como el conjunto de propuestas con las que se pretende alcanzar los objetivos y resolver el problema identificado. Estas alternativas de solución deben ser comprensibles, precisas, concretas, referidas a una situación real, medibles, entre otras consideraciones. En dicho contexto se debe responder a la siguiente interrogante: *¿cuáles son las alternativas de solución del problema identificado?*

22

Es importante considerar más de una alternativa de solución con el fin de elegir la mejor de estas, en términos de eficacia y eficiencia. Es decir, la alternativa elegida debe solucionar de manera efectiva un problema público con una cantidad mínima de recursos y de tiempo, frente a las demás alternativas de solución. En esta evaluación se puede incorporar información y evidencia de experiencia comparada.

#### **II.5 Indicadores**

Los indicadores son medidas de referencia que nos ayudan a valorar una característica específica de un sujeto o variable en una investigación. Se emplean en diferentes momentos, desde la justificación del problema identificado, los objetivos establecidos (indicadores de resultado o desempeño<sup>7</sup>) y la implementación de las alternativas de solución (indicadores de insumo y de producto<sup>8</sup>).

---

6 Por sus siglas en inglés: Specific, Measurable, Achievable, Relevant, Time-bound.

7 Los indicadores de desempeño reflejan el cumplimiento de los objetivos esperados.

8 Los indicadores de insumo y de producto, nos brindan información de los bienes y servicios que implica el cumplimiento de cada alternativa.

Los indicadores, en base a su información<sup>9</sup> se pueden clasificar en dos tipos:

- a) cualitativos: describen un atributo observable, sin constituir una serie numérica definida (por ejemplo: la clasificación de los tipos de delitos: contra la vida, el cuerpo y la salud en Lima Metropolitana en el 2017) y,
- b) cuantitativos: se expresan en una escala numérica en base a una medición. Por ejemplo: en el 2017 se registraron 17,245 denuncias por delitos contra la vida, el cuerpo y la salud en Lima Metropolitana. Y en el 2016, se registraron 14,871 denuncias por los mismos delitos.

Si bien ambos tipos de indicadores proporcionan información, contar con indicadores cuantitativos permitirá tener mayor inferencia o exactitud de lo analizado, en comparación de los indicadores cualitativos, que pueden llevar a una medición más subjetiva o descriptiva por su naturaleza.

Estos indicadores son importantes porque permiten mayor claridad de los avances y logros en un periodo de tiempo determinado, además responden a la siguiente interrogante: *¿cuáles son los indicadores relacionados a los objetivos y a las alternativas de solución?*

Las principales fuentes de información sugeridas a consultar para la elaboración de los indicadores socioeconómicos son: el Banco Central de Reserva del Perú (BCRP), el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP (SBS), la Superintendencia de Mercado de Valores (SMV), los ministerios, las estadísticas publicadas por las entidades públicas, entre otras. Asimismo, algunas herramientas de búsqueda de información se encontrarán disponibles en la página web de la Oficina de Calidad Legislativa – OCL.

En síntesis, toda la información descrita en esta sección es relevante tanto para la identificación de la evidencia, así como para el seguimiento de los objetivos, en concordancia con las alternativas de solución.

---

9 A partir de la clasificación de las variables en estudio (cualitativa o cuantitativa).

## Matriz 1. Consideraciones previas a la aplicación del análisis costo-beneficio

Problema identificado	Sujetos involucrados	Objetivos del proyecto de ley	Alternativas de solución	Indicadores
		*) Objetivo general	1. 2. 3. n.	1. 2. 3. n.
		*) Objetivo(s) específico(s)		

Elaboración: Oficina de Calidad Legislativa - OCL

### **III. Aplicación del análisis costo-beneficio en el Congreso de la República (ACB-CR)**

Esta sección contiene el proceso que debe seguirse para el cumplimiento del ACB-CR en los proyectos de ley y dictámenes. Esto implica la identificación de impactos de las alternativas de solución, las cuales se encuentran descritas en la sección anterior, así como la comparación de estas y la elección de la alternativa más eficaz y eficiente; es decir, la que más beneficios netos<sup>10</sup> genere a la sociedad.

25

La identificación de los impactos (en términos de costos y beneficios) de cada una de estas alternativas es posible a partir de la información disponible. Considerando que la cuantificación de algunos de estos impactos presentan dificultades por la forma de su determinación o por insuficiente información, la evaluación de las alternativas puede ser de carácter cuantitativo o cualitativo. Asimismo, se recomienda que, en la medida que los impactos identificados impliquen cambios sustanciales, el análisis de las alternativas de solución debe ser más detallado y con mayor profundidad.

#### **III.1 Identificación y cuantificación de impactos**

Los impactos a considerar en la evaluación pueden ser económicos, sociales o ambientales, entre otros<sup>11</sup>. Estos pueden ser directos o indirectos,

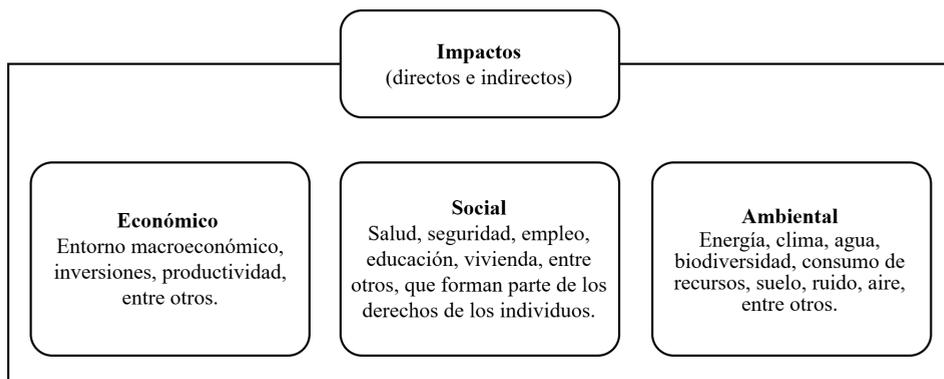
---

<sup>10</sup> Beneficio neto = beneficios - costos.

<sup>11</sup> De acuerdo al artículo 75 del Reglamento del Congreso, de cada propuesta legislativa se debe considerar los efectos de su impacto económico y cuando corresponda su impacto

considerando a todos los sujetos involucrados (ciudadanos, sector privado, sector público, entre otros) (ver **Figura 2**).

**Figura 2. Ámbitos a considerarse para la identificación de impactos**



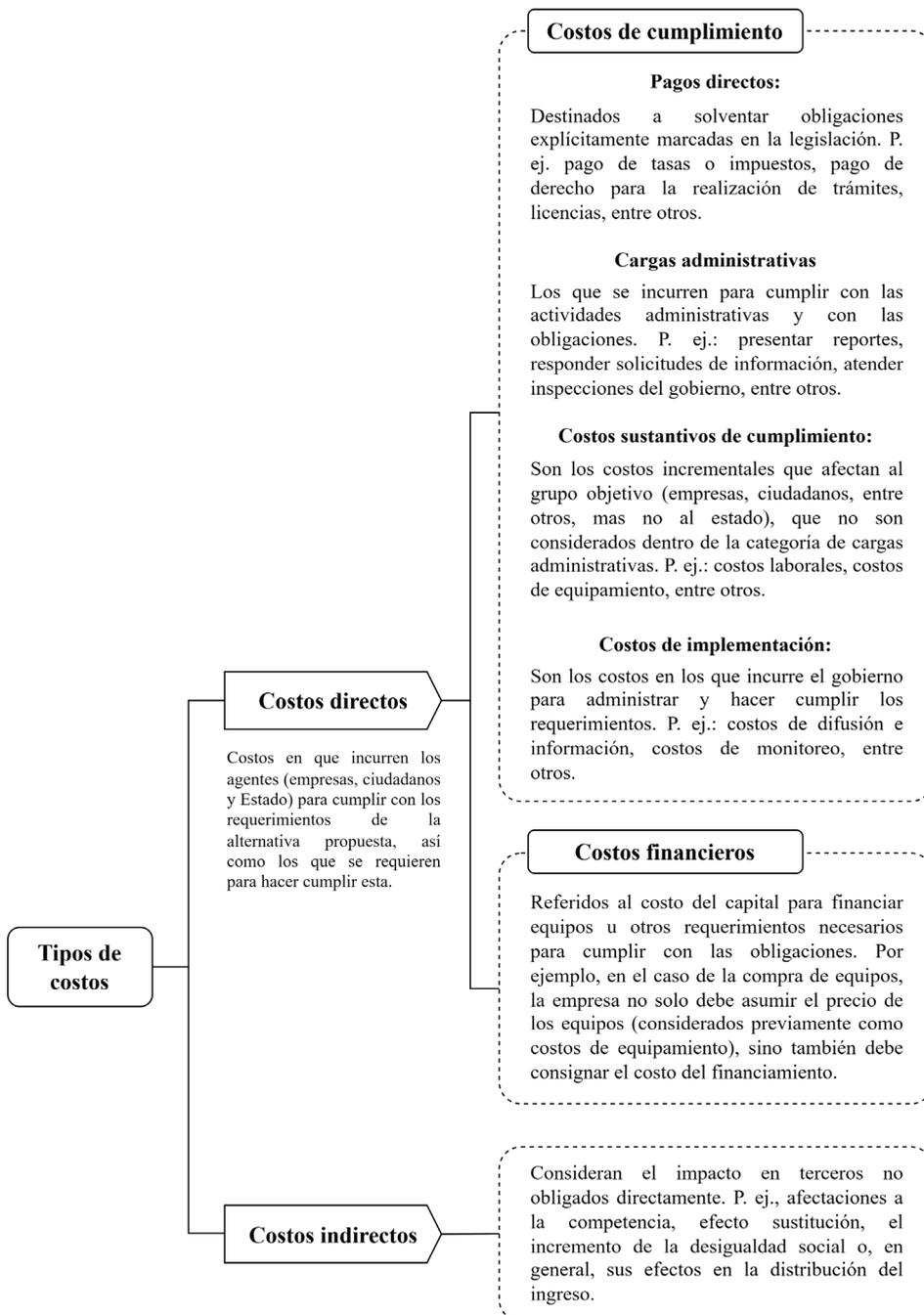
*Elaboración: Oficina de Calidad Legislativa - OCL*

La identificación de impactos para los ámbitos mencionados permite reflexionar sobre los efectos positivos y negativos de cada alternativa, lo cual se puede complementar con la evidencia que se recoge de la experiencia comparada, artículos, investigaciones académicas, entre otros. Como resultado de este ejercicio, se recomienda contar con el listado de estos impactos de cada alternativa en los sujetos involucrados.

Estos impactos, a su vez, facilitan la identificación de manera disgregada de los costos y beneficios que están asociados con la implementación de cada alternativa. Para esto, se debe tener en cuenta aquellos costos y beneficios incrementales a los que se enfrentan los sujetos involucrados; es decir, aquellos adicionales respecto de la situación actual.

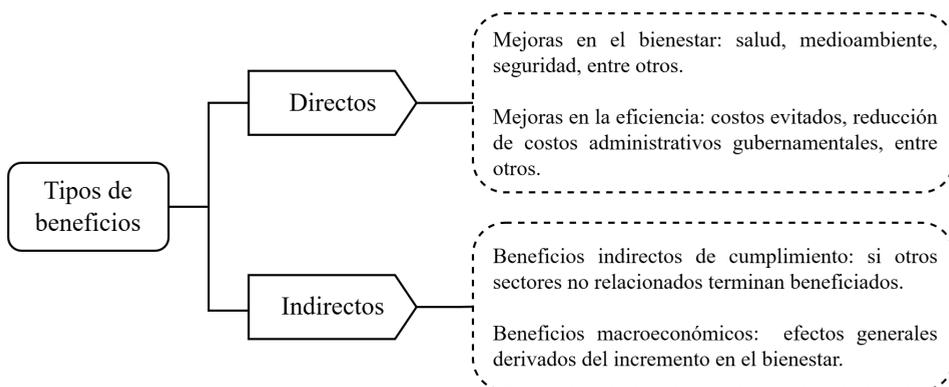
Los costos representan las afectaciones a los sujetos involucrados (monetarios y no monetarios), con lo cual reducen su bienestar. Es necesario considerar que los costos directos tienen una afectación más cercana en los sujetos involucrados, mientras que los costos indirectos tienen efectos derivados en terceros (ver **Figura 3**).

**Figura 3. Tipos de costos**



Los beneficios se entienden como las mejoras en el bienestar de los sujetos involucrados (monetarios y no monetarios), producto de la aplicación de la alternativa de solución propuesta. Los beneficios pueden ser directos o indirectos (ver **Figura 4**).

**Figura 4. Tipos de beneficios**



*Elaboración: Oficina de Calidad Legislativa - OCL*

A partir de la información disponible (cuantitativa o cualitativa) para los costos y beneficios, se determina la orientación de la evaluación de las alternativas de solución. En ese sentido, los impactos pueden tener las siguientes características:

- i. Impactos cuantificados monetizados: se identifican los costos y beneficios que son monetizados para el cálculo de los beneficios netos.
- ii. Impactos cuantificados no monetizados: se deben listar los costos y beneficios en unidades físicas u otra unidad de medida de estos impactos (p. ej. número de conexiones, tasa de desnutrición, etc.).
- iii. Impactos cualitativos no cuantificados ni monetizados: se deben considerar los beneficios y costos no cuantificables que son más propensos de tener un efecto significativo. Estos indicadores son parte del análisis y de la toma de decisiones, pero no pueden ser estimados de manera cuantitativa.

Es importante resaltar que la identificación de impactos<sup>12</sup> proporciona una primera aproximación para conocer los alcances de cada alternativa de solución. Para sistematizar la información de los impactos identificados se debe usar la **Matriz 2**.

## Matriz 2. Evaluación del impacto de las alternativas de solución

Alternativa	Sujetos Involucrados	Monetario		No monetario	
		Costos	Beneficios	Costos	Beneficios
Alternativa 1	Usuarios/ciudadano				
	Sector privado				
	Sector público				
	Otros				
...					
Alternativa n	Usuarios/ciudadano				
	Sector privado				
	Sector público				
	Otros				

Elaboración: Oficina de Calidad Legislativa - OCL

### III.2 Evaluación y selección de alternativas

Es relevante que la elección de la alternativa más adecuada que busca resolver el problema y alcanzar los objetivos cuente con un sustento técnico. Para esto, existen metodologías que se adaptan al tipo de información de los impactos que permiten dimensionar los efectos de las alternativas en términos comparables. Asimismo, a través de la **Matriz 1** y la **Matriz 2**, se busca interiorizar los principales elementos de juicio de las

<sup>12</sup> Referido a los impactos positivos o negativos, para cada una de las alternativas de solución y los agentes identificados en las mismas. Los ámbitos de estos impactos son: económico, social, ambiental, entre otros.

diferentes metodologías como: el análisis costo-beneficio, análisis costo-efectividad, entre otras<sup>13</sup>.

Para los casos en los que se cuente con información cuantitativa monetizable, es posible aplicar el análisis costo-beneficio. Mientras que para los casos en los que se dificulte contar con información más rigurosa o específica, es posible aplicar el análisis costo-efectividad o el análisis multicriterio. La aplicación de estas metodologías se encuentran explicadas en el **Anexo I**.

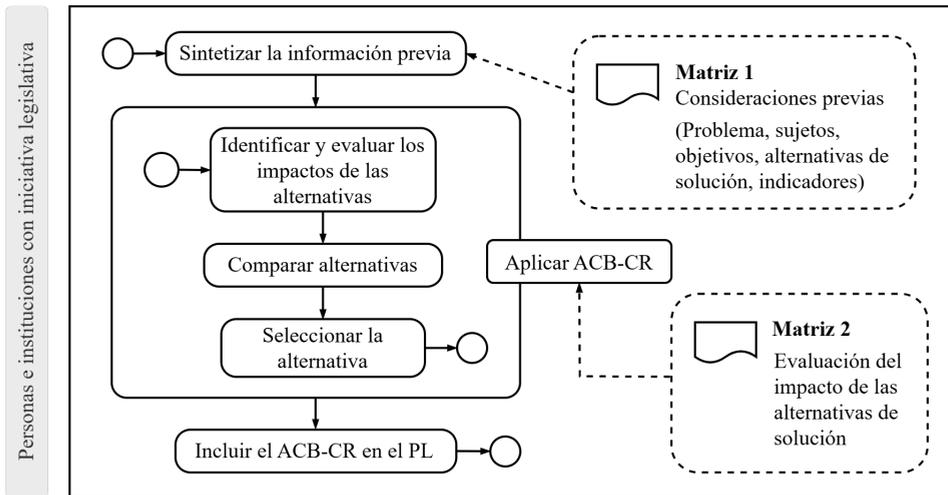
---

13 En referencia al artículo 70 del Reglamento del Congreso, correspondiente a dictámenes.

#### IV. Flujograma de la información previa y de la aplicación del ACB-CR

El proceso de la aplicación del análisis costo-beneficio en el Congreso de la República, se presenta en la **Figura 5**, integrado por dos grandes etapas: las consideraciones previas a la aplicación del análisis costo-beneficio y la evaluación del impacto de las alternativas de solución.

**Figura 5. Flujograma de la aplicación del ACB-CR en los proyectos de ley**



La Oficina de Calidad Legislativa brinda asistencia técnica para la aplicación del ACB-CR en los proyectos de ley y dictámenes.

Elaboración: Oficina de Calidad Legislativa – OCL

## V. Verificación del cumplimiento del ACB-CR

A continuación, se detallan los criterios que se deben tener en cuenta para la verificación del cumplimiento del ACB-CR en los proyectos de ley y dictámenes.

### V.1 Proyecto de ley

32

En los proyectos de ley (artículo 75 del Reglamento del Congreso) se deben incluir las matrices que integran el desarrollo del análisis costo-beneficio (**Matriz 1** y **Matriz 2**).

El proponente del proyecto de ley puede acompañar las matrices con un análisis complementario, a fin de brindar mayor solidez a la propuesta.

### V.2 Dictámenes de las comisiones ordinarias

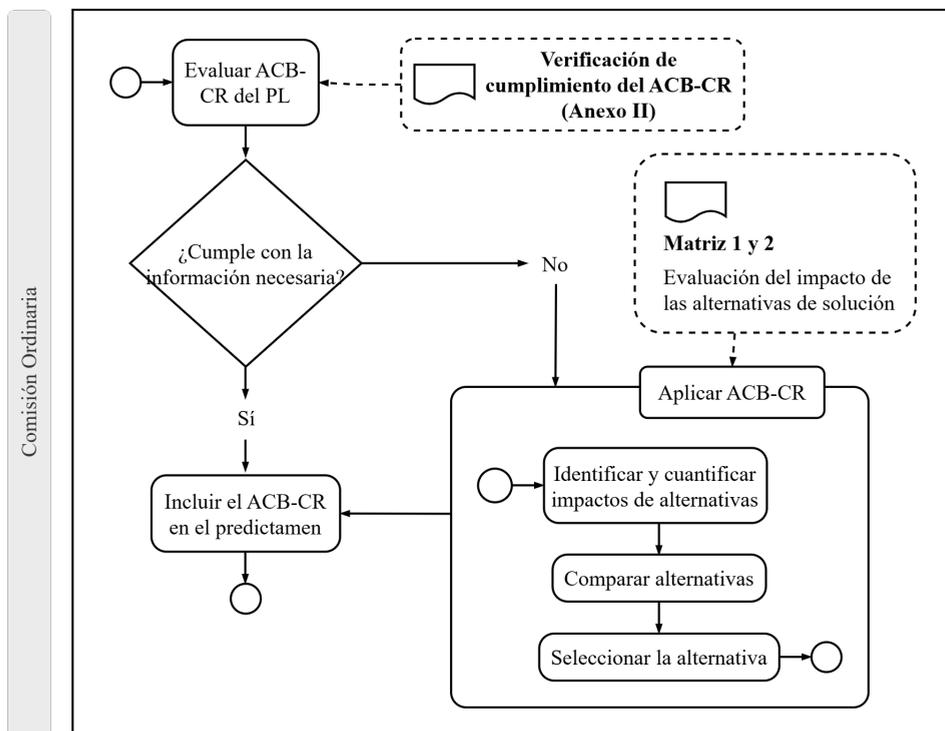
En los dictámenes de las comisiones ordinarias (artículo 70 del Reglamento del Congreso) se debe tener en cuenta las siguientes consideraciones:

- La comisión dictaminadora debe verificar el cumplimiento de las matrices del ACB-CR del proyecto de ley (**Matriz 1** y **Matriz 2**). Dicha verificación se realiza a través del formato de control (**Anexo II**), siguiendo los pasos descritos en la **Figura 6**.
- **Dictamen de la comisión ordinaria, que cuente con un**

**proyecto de ley:** a partir del ACB-CR presentado en el proyecto de ley, la comisión ordinaria evalúa y complementa la información necesaria para efectos del dictamen. En caso el ACB-CR del proyecto de ley cumpla con todo lo planteado en la presente guía, se debe trasladar al dictamen como tal.

- **Dictamen de la comisión ordinaria, que agrupe más de un proyecto de ley:** se debe realizar un nuevo análisis costo-beneficio, recogiendo la información e indicadores más relevantes de cada uno de los proyectos de ley que se acumulen en el dictamen. Esto se realizará conforme a la **Matriz 1** y **Matriz 2**.

**Figura 6. Flujograma de la aplicación del ACB-CR en los dictámenes de las comisiones ordinarias**



La Oficina de Calidad Legislativa brinda asistencia técnica para la aplicación del ACB-CR en los proyectos de ley y dictámenes.

## VI. Caso aplicado: Fortalecimiento de la Ventanilla Única de Comercio Exterior (VUCE) para dinamizar el comercio exterior

### Matriz 1. Consideraciones previas a la aplicación del análisis costo-beneficio

Problema identificado	Sujetos involucrados	Objetivos del proyecto de ley	Alternativas de solución	Indicadores.*
La limitada oferta de procedimientos y servicios de la VUCE, no logra reducir significativamente los plazos y los costos en favor de los agentes del comercio exterior, afectando su competitividad.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Personas naturales y jurídicas (exportadores, importadores y operadores de comercio exterior).</li> <li>Ministerio de Comercio Exterior y Turismo (MINCETUR).</li> </ul>	<p><b>Objetivo general:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Ampliar los procedimientos y servicios que ofrece la VUCE, a fin de contribuir con la competitividad del comercio exterior.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Crear el marco normativo que amplíe la operatividad de la VUCE.</li> <li>Simplificar los procedimientos y servicios del comercio exterior en cada entidad competente.</li> <li>Difundir los procedimientos y servicios del comercio exterior en cada entidad competente.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Número de días promedio en que se atienden los trámites.</li> <li>Número de trámites anuales atendidos por la VUCE (<a href="https://www.vuce.gob.pe/Boletines/Boletin%20Anual%20MR%202023.pdf">https://www.vuce.gob.pe/Boletines/Boletin%20Anual%20MR%202023.pdf</a>)</li> <li>Número de procedimientos y servicios por simplificarse en cada entidad.</li> <li>Número de personas naturales y jurídicas que accedieron a la información sobre los procedimientos y servicios en cada entidad.</li> </ul>

\* Se deberá consignar el link de acceso a la fuente de información.

## Matriz 2. Evaluación del impacto de las alternativas de solución

Alternativas de solución		Sujetos involucrados		Análisis Costo-Beneficio			No monetario (cualitativo)	
		Monetario (cuantitativo)		Costo	Beneficio	Costo	Beneficio	
Crear el marco normativo que amplíe la operatividad de la VUCE.	Personas naturales y jurídicas	Valorización del tiempo que emplean para entender y adaptarse a los nuevos procedimientos y servicios integrados a la VUCE.	Valorización del tiempo que emplean para entender procedimientos y servicios integrados a la VUCE.	Valorización del tiempo y costo que ahorran producto del menor número de procedimientos y servicios integrados.				
	Sector público	Valorización de la ampliación de la plataforma VUCE.	Valorización del tiempo y costo que ahorra producto de la atención de un mayor número de procedimientos y servicios integrados.					
Simplificar los procedimientos y servicios del comercio exterior en cada entidad competente.	Personas naturales y jurídicas	Valorización del tiempo que emplean para conocer el funcionamiento de los procedimientos y servicios simplificados en cada entidad.	Valorización del tiempo que ahorran producto de la simplificación de procedimientos y servicios en cada entidad.	Valorización del tiempo que ahorran producto de la atención de los procedimientos y servicios en cada entidad.				
	Sector público	Costos de simplificación de los procedimientos y servicios en cada entidad.	Valorización del tiempo que ahorra producto de un mayor conocimiento de los procedimientos y servicios en cada entidad.					
Difundir los procedimientos y servicios del comercio exterior en cada entidad competente.	Personas naturales y jurídicas	Valorización del tiempo que emplean para la participación en talleres o capacitaciones en cada entidad.	Valorización del tiempo que ahorran producto de una correcta orientación de los agentes del comercio exterior.					
	Sector público	Costos de realización de talleres o capacitaciones que permitan la difusión de los procedimientos y servicios en cada entidad.						

## ANEXO I: Metodologías complementarias al ACB-CR

De acuerdo con la información disponible de los impactos identificados (costos y beneficios), se podrá ampliar el ACB-CR o utilizar otras metodologías para evaluar las alternativas de solución, como las siguientes:

36

- a) **Análisis costo-beneficio:** esta metodología requiere que los costos y beneficios sean cuantificables, monetizables y comparables. A continuación, se detallan los pasos para su aplicación:
- Identificar y cuantificar los impactos directos e indirectos en términos monetarios.
  - Definir el horizonte de evaluación para poder determinar los flujos efectivos. Es decir, se deben colocar los impactos que se generarán a lo largo de la vida útil de la alternativa de solución, el tiempo dependerá del tipo de intervención.
  - Respecto a la construcción de los flujos efectivos, la generación de los costos y beneficios se podrán presentar en diferentes tiempos. Probablemente los costos sean mayores al inicio de la intervención y luego se vuelvan constantes en el tiempo. Respecto a los beneficios, estos se consolidarán en el tiempo como consecuencia del avance de la intervención.

## Flujos de costos y beneficios de una alternativa

Alternativa: x	Año 1	Año 2	...	Año n
<b>Costos</b>				
Costos financieros				
Costos de cumplimiento				
...				
Otros costos indirectos				
<b>Beneficios</b>				
Beneficios 1				
Beneficios 2				
...				
Otros beneficios indirectos				
<b>Beneficios netos</b>				

- Definir una tasa de descuento<sup>14</sup> para el cálculo del valor presente de los impactos futuros, de manera que sea posible la comparación de estos en el tiempo.
- Posteriormente, calcular los indicadores de rentabilidad social. Para ello, se cuenta frecuentemente con criterios de evaluación como: el valor presente de los beneficios netos, definido como la diferencia entre los beneficios y costos traídos a valor presente. De compararse las opciones que tengan beneficios netos positivos, debe elegirse aquella que cuente con el mayor beneficio neto.

Ejemplo: cálculo de los beneficios traídos a valor presente:

<sup>14</sup> Según los parámetros de evaluación social (2024), en el Perú, la tasa social de descuento que en general usa el MEF es de 8%. Sin perjuicio de ello, se pueden usar otros cálculos oficiales, de acuerdo al contexto evaluado.

$$VPN_x: BN_0 + \frac{BN_1}{(1+r)^1} + \frac{BN_2}{(1+r)^2} + \dots + \frac{BN_n}{(1+r)^n}$$

Donde:

$VPN_{AI}$ : Valor presente neto de la alternativa x, para  $x=1,2, \dots, n$ .

$BN_i$ : son los beneficios netos (beneficios menos costos) en el periodo i, para  $i = 0,1,2, \dots, n$ .

$n$ : es el horizonte de evaluación

$r$ : es la tasa de descuento

- Adicionalmente, se cuenta con la relación beneficio-costo (RBC), medido como el cociente de beneficios sobre costos (en valor presente). Si el valor es mayor a 1 significa que los beneficios son mayores a los costos, por lo tanto, se concluye que es viable implementar la alternativa evaluada.
- Complementariamente, para tener una visión amplia de las consecuencias de las alternativas se recomienda realizar un análisis de sensibilidad, el cual consiste en generar escenarios que presenten variaciones de los impactos identificados más relevantes u otras variables que presenten posibles incertidumbres y puedan tener un impacto significativo en la alternativa analizada.

**b) Análisis costo-efectividad:** es una herramienta de evaluación que busca identificar la alternativa de menor costo para alcanzar una meta. Para ello, se requiere que los costos de las alternativas se encuentren expresados en términos monetarios, mientras que los beneficios pueden expresarse en otras unidades de medida no monetizables. Para su aplicación, se deben seguir los siguientes pasos:

- Definir el tiempo de análisis de evaluación.
- Identificar y cuantificar los costos en términos monetarios.
- Identificar y definir los beneficios en términos de la unidad

de efectividad (el indicador de efectividad debe estar estrechamente relacionado con el objetivo identificado).

- Calcular el valor presente de los costos: los costos cuantificados deben ser descontados para obtener el valor presente.
- Calcular la relación costo efectividad (RCE) de cada alternativa: la RCE se calcula como el cociente entre el valor presente de los costos (VPC), cuyo valor es monetario, y la medida de efectividad encontrada, cuyo valor es no monetario. De esa forma, se podrá medir el costo incurrido por cada unidad de beneficio alcanzado de cada alternativa.

La RCE para cada alternativa se determina de la siguiente manera:

$$RCE_i = \frac{VPC_i}{E_i}$$

donde:

$RCE_i$ : Ratio costo efectividad de la alternativa  $i$ .

$VPC_i$ : Valor presente de los costos de la alternativa  $i$ .

$E_i$ : Parámetro de efectividad de la alternativa  $i$ .

- Elegir la alternativa más *costo efectiva* que es la que tiene en valor menor en la RCE.

c) **Análisis multicriterio:** esta metodología puede aplicarse cuando no es posible o no es necesario calcular los impactos de términos cuantitativos o monetarios. Asimismo, permite la elección de la mejor alternativa a partir de la ponderación y agregación de distintos criterios de evaluación. Para su aplicación se tienen los siguientes pasos:

- Establecer los criterios de evaluación que se utilizan para comparar las alternativas de solución (los criterios deben

ser medibles en términos cuantitativos o cualitativos). Estos criterios deben reflejar las ventajas y desventajas de las opciones de intervención.

- Calificar y evaluar el desempeño de cada alternativa, de acuerdo con los criterios de evaluación. Normalmente, cada criterio presenta diferentes escalas de medición, por lo que resulta necesario estandarizarlos para que sean comparables entre las diferentes alternativas.
- Asignar los pesos para cada criterio de evaluación, para lo cual se sugiere que la determinación de estos pueda estar apoyada en la opinión de un grupo de expertos.
- Calcular la combinación de pesos y calificaciones para cada una de las alternativas, a fin de obtener una puntuación final para cada alternativa. Esta se obtiene del promedio ponderado de las calificaciones otorgadas por todos los criterios de evaluación considerados.

$$C_i = w_1 C_{i1} + w_2 C_{i2} + \dots w_n C_{in}$$

40

donde:

$C_i$ : Puntaje obtenido para la alternativa  $i$ .

$w_i$ : peso otorgado al criterio  $C_i$ , para todo  $i=1,2,\dots,n$ .

- Elegir la mejor alternativa en función al puntaje obtenido. Esto dependerá de la valoración de los criterios considerados.

## ANEXO II: Verificación de cumplimiento del ACB-CR en las comisiones ordinarias

**Nº Proyecto:**

**Fecha:**

**Título del proyecto:**

**Comisión asignada:**

Ítems de Verificación	Verificación de cumplimiento		Tipo de desarrollo del ACB-CR	
	Si	No	Cualitativo	Cuantitativo
Incluye el ítem ACB-CR				
Contiene las Matrices 1 y 2 del ACB-CR				
Describe el problema identificado				
Especifica los sujetos involucrados				
Plantea el objetivo(s)				
Presenta más de una alternativa de solución por cada objetivo				
Considera indicadores				
Análisis costo-beneficio ACB-CR				



# OFICINA DE CALIDAD LEGISLATIVA

TERCERA  
VICEPRESIDENCIA  
DEL CONGRESO

*“Esta guía busca, a través del análisis costo-beneficio, cuestionar las soluciones preconcebidas y, en su lugar, priorizar soluciones más eficientes, sustentadas en análisis técnicos y argumentos objetivos.”*

Alejandro Cavero Alva  
Tercer Vicepresidente del Congreso de la República

*“La idea detrás del análisis costo beneficio (ACB) es bastante intuitiva. A saber, que cualquier decisión o acción -sea del Congreso, del Ejecutivo, de las empresas, familias o individuos- debe ser mejor que su alternativa, incluyendo la alternativa de no tomar una decisión explícita ni hacer cambio alguno (...) esta guía es un valioso punto de partida para robustecer la calidad legislativa. Ojalá sea el primer paso de muchos en esta ruta.”*

Diego Macera Poli  
Director del Banco Central de Reserva del Perú (BCRP)

## Oficina de Calidad Legislativa

Pje. Simón Rodríguez 615, oficina S111, Edificio Victor Raúl Haya de la Torre, Lima - Perú  
Telf. 311-7777, anexo 4664 | [www.congreso.gob.pe/calidadlegislativa](http://www.congreso.gob.pe/calidadlegislativa)