



MANUAL DE CALIDAD LEGISLATIVA

MESA DIRECTIVA 2024 - 2025



MANUAL DE CALIDAD LEGISLATIVA

Aprobado por Acuerdo de Mesa Directiva 208-2024-2025/MESA-CR

MESA DIRECTIVA 2024 - 2025

Eduardo Salhuana Cavides
Presidente

Carmen Patricia Juárez Gallegos
Primera Vicepresidenta

Waldemar José Cerrón Rojas
Segundo Vicepresidente

Alejandro Enrique Cavero Alva
Tercer Vicepresidente

MANUAL DE CALIDAD LEGISLATIVA

EDICIÓN

Mesa Directiva 2024 - 2025

Eduardo Salhuana Cavides

Presidente

Carmen Patricia Juárez Gallegos

Primera Vicepresidenta

Waldemar José Cerrón Rojas

Segundo Vicepresidente

Alejandro Enrique Cavero Alva

Tercer Vicepresidente

Giovanni Carlo Antonio Forno Flores

Oficial Mayor

Iván Willy De la Cruz Hermoza

Jefe de la Oficina de Calidad Legislativa

Alan Alfredo Bernal Espinoza

Diagramación y Diseño

© 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

www.congreso.gob.pe/calidadlegislativa

Primera edición, julio 2025, tiraje: 1000 ejemplares

Índice

Presentación	5
Prólogo.....	8
Introducción	12
I. Aspectos Generales.....	15
I.1 Objetivo.....	15
I.2 Finalidad.....	15
I.3 Alcance.....	15
II. Calidad de las leyes y calidad legislativa	16
II.1 Ciclo legislativo	18
II.2 Criterios de calidad de las leyes y calidad legislativa.....	23
III. Buenas prácticas de calidad legislativa para cada etapa del ciclo legislativo	26
III.1 Mecanismos que fortalecen la etapa preparatoria	26
III.2 Mecanismos que fortalecen la formulación de las leyes	38

III.3 Mecanismos para fomentar la participación de los sujetos involucrados y la transparencia orientada a la rendición de cuentas	39
III.4 Análisis de evaluación ex post de las leyes	48
IV. Herramientas implementadas en el Congreso de la República	51
IV.1 Manual de Técnica Legislativa	51
IV.2 Guía para la aplicación del análisis costo-beneficio en los proyectos de ley y dictámenes	52
IV.3 Instrumentos de participación y transparencia	54
IV.4 Índice de Calidad Legislativa (ICL)	57
IV.5 Guía metodológica para la evaluación ex post de las leyes y decretos legislativos	59
Bibliografía	61
Anexo I: Guía para la aplicación del análisis costo-beneficio en los proyectos de ley y dictámenes	63
Anexo II: Guía metodológica para la evaluación ex post de las leyes y decretos legislativos	107

Presentación

El fortalecimiento del proceso legislativo es una responsabilidad central del Congreso de la República en su rol de garante de la democracia. En ese propósito, esta mesa directiva, la cual me honro en presidir, ha venido impulsando intensamente una mejora en la calidad de la producción legislativa. Se ha promovido el desarrollo de guías, herramientas e instrumentos que ya vienen siendo utilizados por los colegas congresistas y sus despachos en la elaboración de leyes siguiendo mejores prácticas.

En este marco, la creación de la Oficina de Calidad Legislativa en el 2023, por parte de este Congreso, responde al compromiso de tener mejores leyes. Esta oficina ha contribuido con el desarrollo de muchas de las herramientas e instrumentos mencionados anteriormente. También se han implementado capacitaciones y eventos, en los cuales expertos nacionales e internacionales han compartido sus experiencias y conocimientos, que han servido para inspirar mejoras en nuestra institución.

Este manual no es solo un documento técnico, es una apuesta decidida por elevar el estándar de nuestras leyes, por dotarlas de mayor coherencia, claridad, pertinencia y eficacia. Es el resultado del trabajo conjunto de especialistas, asesores, académicos y equipos legislativos que comparten un compromiso común: que las leyes que aprobamos respondan verdaderamente al interés público y a las demandas de una sociedad que exige un Estado más justo, eficiente y transparente.

En un contexto de creciente complejidad normativa y de desafíos sociales importantes, urge legislar mejor. Legislar mejor implica contar con herramientas de calidad que orienten el proceso legislativo desde su concepción hasta su aprobación, y que nos permitan anticipar el impacto real de nuestras decisiones sobre la vida de millones de ciudadanos.

Este manual se ha estructurado en cuatro secciones principales. La primera, aborda los aspectos generales del manual, destacando su objetivo, finalidad y alcance. La segunda sección, conceptualiza la calidad legislativa y los criterios que deben guiarla, tales como la eficacia, eficiencia, coherencia normativa, participación ciudadana, entre otros.

La tercera sección desarrolla buenas prácticas en cada una de las etapas del ciclo legislativo: desde la identificación del problema público y el planteamiento de objetivos, pasando por la evaluación de alternativas, la formulación normativa, la participación de actores clave, hasta la evaluación ex post de las leyes. Esta sección propone un enfoque integral y dinámico de la función legislativa.

Finalmente, la cuarta sección presenta herramientas concretas puestas a disposición de los legisladores, sus equipos técnicos y la ciudadanía en general: el Manual de Técnica Legislativa, la Guía para la Aplicación del Análisis Costo-Beneficio, el Índice de Calidad Legislativa, instrumentos para fomentar la participación y la transparencia, y la Guía metodológica para la evaluación ex post de las leyes.

Este Manual de Calidad Legislativa no pretende uniformar el pensamiento ni restringir la libertad parlamentaria. Al contrario, busca enriquecerla, proporcionando lineamientos técnicos, criterios de oportunidad, metodologías de análisis y estándares que contribuyan a la formulación de leyes más sólidas, más comprensibles y mejor aplicables.

Es también un instrumento pedagógico y formativo, pensado para los nuevos legisladores, para los equipos técnicos de las comisiones, para los asesores y para toda persona comprometida con la función legislativa. Es un paso firme hacia una cultura legislativa de calidad, con visión de futuro y respeto por la institucionalidad.

El manual refleja el compromiso institucional del Congreso de la República con una producción normativa más responsable, transparente

y orientada al bienestar ciudadano. Invitamos a todos los que directa o indirectamente participan en la elaboración de iniciativas legislativas, de dictámenes y de leyes, a utilizar esta guía técnica en su día a día. De esta manera, en conjunto podremos construir leyes más útiles, efectivas y legítimas.

Eduardo Salhuana

Presidente

Congreso de la República

Prólogo

Hacia una legislación de calidad para el bienestar ciudadano

¿Por qué existen las leyes? ¿Podría una nación prosperar sin ellas? ¿Son las leyes una herramienta para el desarrollo o, muchas veces, un obstáculo que frena el progreso? Todas estas son interrogantes válidas cuando se habla de legislación como un elemento de servicio al ciudadano.

Vivimos influenciados y condicionados por normas, reglamentos y disposiciones de todo tipo. Existe una percepción casi automática —y pocas veces cuestionada— de que la ley es, por definición, buena; que toda nueva norma soluciona un problema; que legislar más es gobernar mejor. Y claro, si la ley es buena, ¿no sería mejor tener muchas?

Esa lógica ha calado hondo en nuestra cultura política. No es raro ver a congresistas u otros funcionarios ostentar haber presentado decenas de proyectos de ley, como si la productividad legislativa se midiera por la cantidad de páginas y no por el impacto real de las propuestas.

Pero, ¿es eso realmente servir a los ciudadanos? ¿O es simplemente elevar el costo de la legalidad para el ciudadano, el emprendedor, y del Estado mismo?

La verdad es que en el Perú contamos con más de 31 mil leyes y más de 600 mil regulaciones. Si fuera completamente cierta la premisa de que las leyes son ‘buenas’ y que mientras más, mejor, la enorme cantidad

de leyes y regulaciones debieran habernos llevado a una mejor situación que la que vivimos hoy.

No se trata de renunciar al acto de legislar, ni de asumir que menos siempre es preferible. El verdadero reto está en identificar cuándo una ley es realmente necesaria y útil. ¿Dónde está ese punto óptimo?

Considero que para acercarnos a una respuesta es fundamental reparar constantemente —los legisladores, asesores y todos los involucrados en el proceso legislativo— en las preguntas que les presenté en el primer párrafo de este prólogo: para qué y por qué están las leyes. Si bien las respuestas podrán diferir dependiendo de las afinidades políticas y económicas de cada uno, pienso que algo en lo que todos estaremos de acuerdo es que las leyes deben servir para proteger los derechos resguardados en nuestra Constitución Política, para facilitar el desarrollo de las personas y empresas, para favorecer la competitividad y la innovación. En general, las leyes deben servir como un medio para mejorar la vida de las personas. Esta premisa constituye un fundamento y a la vez un límite al ejercicio del poder legislativo del Estado. Evocando al premio Nobel de Economía Friedrich Hayek, de esta manera con el imperio de la ley los individuos somos libres de perseguir nuestros propios fines y propósitos, con la certeza de que el poder del Estado no será usado para frustrar nuestros esfuerzos.

Para entender por qué el Estado interviene mediante regulaciones, la literatura especializada ofrece diversas teorías. La más difundida hoy es la teoría del interés público. Esta parte de dos ideas centrales: que los mercados presentan fallas —como externalidades, bienes públicos o asimetrías de información— y que el Estado puede corregirlas eficazmente a través de la regulación. Según esta visión, la intervención estatal estaría justificada no solo por la necesidad de corregir esas fallas, sino también por la obligación de proteger intereses públicos esenciales como la salud o la seguridad, así como de garantizar derechos fundamentales.

Sin embargo, esta teoría ha recibido cuestionamientos, sobre todo por economistas de la Escuela de Chicago y otros pensadores liberales, quienes sostienen que los mercados, en muchos casos, pueden autorregularse y resolver sus fallas de manera más eficiente que los gobiernos.

Así, todas las iniciativas normativas deberían partir por definir muy claramente el porqué de la intervención. Y una vez definido el problema, debemos asegurarnos de que las propuestas legislativas realmente contribuyan a resolverlo o mitigarlo. No basta con presentar normas por cumplir o por generar titulares; es indispensable que las leyes aprobadas sean eficaces, bien diseñadas y orientadas a resultados concretos. De lo contrario, seguiremos sumando normas vacías, sin impacto real, que pueden terminar por alimentar la frustración ciudadana y debilitan aún más la credibilidad del Congreso como institución.

Tomando en cuenta lo mencionado, los legisladores y, en general, todos los involucrados en el proceso de producción normativa, se enfrentan a un enorme desafío. Por ello, con el objetivo de servir como una guía clara para mejorar la producción normativa y estar a la altura del desafío que la ciudadanía nos plantea, la Oficina de Calidad Legislativa del Congreso de la República ha elaborado el Manual de Calidad Legislativa.

Este documento es fruto de un trabajo orientado a establecer criterios prácticos y coherentes para la formulación, aprobación y evaluación de leyes en el Perú. Su propósito es claro: impulsar una mejora continua del ciclo legislativo, alineándolo con estándares internacionales —como los promovidos por la OCDE— y asegurando que cada norma responda de forma efectiva tanto a las prioridades ciudadanas como a los objetivos de política pública del Estado.

Este manual está dirigido a todos aquellos actores con iniciativa legislativa y a los involucrados en el estudio de estas, ofreciendo una guía integral a lo largo de cada etapa del proceso legislativo. Desde la identificación precisa del problema público y el planteamiento de objetivos claros y medibles, hasta la evaluación rigurosa de alternativas de solución que consideren un análisis costo-beneficio. Abordamos la etapa de formulación, donde la coherencia normativa y la claridad en la redacción son cruciales. Asimismo, se detalla la etapa de aprobación, destacando la importancia del debate informado y la transparencia en el proceso. Finalmente, el manual enfatiza la etapa ex post, crucial para el monitoreo de la implementación y la evaluación de los resultados de las leyes, permitiendo ajustes y reformas necesarias para que conserven su pertinencia y eficacia a lo largo del tiempo.

Abordar en un mismo manual cada etapa del proceso legislativo es, considero, sumamente ventajoso, pues nos permite apreciar todo el círculo de gobernanza legislativa: resulta muy difícil realizar un buen análisis ex post de las leyes si es que las etapas previas no fueron desarrolladas adecuadamente.

La calidad legislativa, tal como la concebimos en este manual, no se limita a la forma, sino que se justifica en criterios de índole sustantivo: la formulación basada en evidencia sólida, la coherencia con el marco jurídico vigente, la proporcionalidad en la intervención estatal, la promoción de la participación ciudadana y la transparencia en cada paso del proceso, la simplicidad y accesibilidad del lenguaje normativo, y la adaptabilidad de las leyes a contextos cambiantes. Estos criterios no son meras aspiraciones; son pilares sobre los cuales se construye una gobernanza robusta, que fortalece la confianza pública y genera un entorno de certidumbre favorable al desarrollo económico y social.

Espero sinceramente que este manual se convierta en una herramienta de consulta indispensable para legisladores, asesores, funcionarios públicos, la academia, estudiantes y todos aquellos comprometidos con la mejora de la calidad legislativa. Su aplicación contribuirá significativamente al fortalecimiento institucional y a la rendición de cuentas ante la ciudadanía, promoviendo procesos legislativos más transparentes, participativos y sólidamente fundamentados.

La calidad de nuestras leyes es, en buena medida, un reflejo de la calidad de nuestra democracia. Desde la Oficina de Calidad Legislativa del Congreso, asumimos ese compromiso con el rigor y la responsabilidad que exige el momento. Por ello, presentamos este manual con la convicción de que será una herramienta útil para todos quienes apuestan por una mejor legislación al servicio del país.

Alejandro Cavero Alva

Tercer Vicepresidente

Congreso de la República

Introducción

El ejercicio de la función legislativa constituye uno de los pilares fundamentales del Estado constitucional y democrático de derecho, correspondiendo al Congreso de la República del Perú, como órgano representativo de la ciudadanía, dictar normas con rango de ley que orientan el desarrollo nacional, tutelan los derechos fundamentales y regulan de manera efectiva las relaciones sociales, políticas y económicas. Sin embargo, la sola producción normativa no es garantía de su legitimidad. Es indispensable que dicha producción sea de calidad, es decir, que las leyes sean pertinentes, eficaces, eficientes, coherentes con el ordenamiento jurídico y alineadas con los intereses públicos prioritarios.

El presente *Manual de Calidad Legislativa* responde a una demanda creciente de esta modernización del proceso legislativo, sobre la base de estándares internacionales promovidos por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), evidencia empírica y buenas prácticas recogidas tanto en experiencia comparada como en el propio desarrollo institucional de nuestro parlamento. Su objetivo es dotar a los que intervienen en el ciclo legislativo de criterios técnicos, metodológicos y normativos que permitan mejorar sustantivamente la calidad de las leyes, desde su concepción hasta su evaluación posterior.

En este contexto, el manual incorpora un enfoque integral del ciclo legislativo, que supera la visión del procedimiento formal previsto en el artículo 73 del Reglamento del Congreso de la República, es decir, más

allá del desarrollo de la tramitación parlamentaria, se considera que el ciclo legislativo debe ser cíclico y su contenido perfeccionado en cuatro etapas: i) preparatoria, ii) de formulación, iii) de aprobación y iv) de evaluación ex post.

En la etapa preparatoria, destaca la importancia de una correcta delimitación del problema público, del planteamiento de objetivos bajo los criterios *SMART* (específicos, medibles, alcanzables, relevantes y acotados en el tiempo) y de la evaluación correspondiente para analizar las alternativas que conllevan a la solución del problema y alcance de los objetivos planteados, incluyendo herramientas como el análisis costo-beneficio, el análisis costo-efectividad o el análisis multicriterio. Posteriormente, en la fase de formulación, se enfatiza la necesidad de contar con la evidencia de que la mejor solución es la implementación de una ley desde una perspectiva de maximización del valor público y se enfatiza cómo esta debe ser redactada, de manera clara y con lenguaje sencillo.

En la etapa de aprobación y debate legislativo, se recomienda asegurar la publicidad oportuna de la iniciativa legislativa y dictamen, fomentar la discusión técnica plural en comisiones y en el Pleno, e incorporar mecanismos de participación ciudadana para validar y enriquecer la propuesta normativa. Posteriormente, en la etapa de evaluación ex post, se promueve el seguimiento sistemático y la evaluación legislativa, tomando como referencia los criterios de eficacia, eficiencia, coherencia y relevancia, para determinar si la norma mantiene su justificación, requiere ajustes o debe ser derogada.

Para el mejor desarrollo del nuevo enfoque de ciclo legislativo, este manual consolida y articula una serie de herramientas desarrolladas por el Congreso: el *Manual de Técnica Legislativa*, la *Guía para la Aplicación del Análisis Costo-Beneficio en los Proyectos de Ley y Dictámenes*, la *Guía Metodológica para la Evaluación Ex Post de las Leyes*, y el *Índice de Calidad Legislativa (ICL)*, integrándolos en una metodología coherente que orienta la labor parlamentaria en todas sus fases. Estas herramientas, además de facilitar la labor técnica de los órganos parlamentarios, promueven la institucionalización de una cultura legislativa que permita elevar progresivamente la calidad de las leyes aprobadas por el Congreso.

Otro aporte importante del manual es que delimita con claridad los conceptos de “*calidad de las leyes*” y “*calidad legislativa*”. La primera se refiere a la capacidad de una norma para lograr su finalidad con eficiencia, sin generar cargas innecesarias ni ambigüedades normativas; mientras que la segunda alude al conjunto de prácticas, procedimientos e instrumentos que, a lo largo del ciclo legislativo, garantizan la producción normativa bajo estándares técnicos y democráticos.

Así, este instrumento no pretende sustituir la deliberación política inherente al quehacer parlamentario, sino dotarla de mayor fundamento técnico, transparencia y orientación a resultados, donde legislar con calidad no sea solo una aspiración institucional, sino una obligación ética y constitucional con la ciudadanía.

Contar con un *Manual de Calidad Legislativa* permite al Congreso profesionalizar su función legislativa, delimitar con mayor claridad el rol técnico de las comisiones, mejorar la estructura y justificación de los dictámenes, e institucionalizar una cultura normativa centrada en el valor público. Asimismo, promueve la articulación entre el trabajo parlamentario y las prioridades de política nacional, lo que facilita el control posterior del cumplimiento de las leyes y genera lo que denominaremos *gobernanza legislativa*.

Finalmente, invitamos a congresistas, asesores, especialistas y equipos técnicos a hacer suyo este instrumento y a integrarlo de forma activa en el quehacer legislativo. Estamos convencidos de que solo mediante un trabajo articulado, basado en evidencia y guiado por principios democráticos y constitucionales, será posible fortalecer la legitimidad de la labor parlamentaria y consolidar un marco normativo que promueva el desarrollo inclusivo y sostenible del país.

Giovanni Carlo Antonio Forno Flórez

Oficial Mayor del Congreso de la República

I. Aspectos Generales

I.1 Objetivo

Establecer lineamientos que orienten la formulación, aprobación y evaluación de las leyes, para la aplicación de criterios, buenas prácticas y herramientas que aseguren la calidad legislativa en la elaboración de los proyectos de ley, dictámenes y los procesos de evaluación normativa.

I.2 Finalidad

Promover la calidad de las leyes mediante la mejora continua del ciclo legislativo, en concordancia con los estándares establecidos por el Congreso de la República y con las buenas prácticas reconocidas a nivel nacional e internacional, respondiendo de manera adecuada a las necesidades de la ciudadanía y objetivos de política pública del Estado.

I.3 Alcance

Este manual se dirige a todos los agentes con iniciativa legislativa y a los equipos técnicos del Congreso de la República, con el propósito de ser utilizado como una guía de consulta que ofrece lineamientos claros para cada etapa del ciclo legislativo. Su aplicación contribuye al fortalecimiento institucional y a la rendición de cuentas ante la ciudadanía, promoviendo procesos legislativos más transparentes, participativos y fundamentados en evidencia.

II. Calidad de las leyes y calidad legislativa

Entre las principales razones que sustentan la intervención del Estado se encuentran: las fallas de mercado —externalidades, bienes públicos o asimetrías de información, entre otros—, la necesidad de proteger intereses públicos esenciales —como la salud, el medio ambiente o la seguridad— y la obligación de garantizar el respeto de los derechos fundamentales (Baldwin et al, 2012). Estas intervenciones tienen como propósito promover el bienestar social, fortalecer la competitividad, fomentar la inversión y generar condiciones favorables para un crecimiento económico sostenible.

Una de las formas en que el Estado materializa su intervención es a través de la implementación de normas, ya sean leyes, reglamentos u otras disposiciones. No obstante, cuando estas normas se diseñan o aplican sin contar con instituciones sólidas, capacidades técnicas adecuadas o instrumentos de evaluación y seguimiento, existe el riesgo de que dicha intervención genere costos innecesarios, distorsione los incentivos económicos o conduzca a una asignación ineficiente de los recursos disponibles (Farias et al., 2022).

Ante este desafío, diversos países han impulsado reformas orientadas a fortalecer las condiciones institucionales y adoptar buenas prácticas para la elaboración de normas más efectivas, transparentes

y orientadas a resultados que generen valor público¹. Estas reformas promueven una formulación normativa basada en evidencia mediante el uso de instrumentos que justifiquen su aprobación, fomentan procedimientos simples que faciliten su cumplimiento y reduzcan cargas innecesarias, y priorizan la implementación de mecanismos de seguimiento y evaluación que permitan monitorear su desempeño a lo largo del tiempo y adaptarlas a contextos cambiantes.

Todo ello se enmarca en un enfoque que prioriza la participación ciudadana y la adopción de procesos de aprobación transparentes, lo cual fortalece la confianza ciudadana y la legitimidad de las normas para mejorar los niveles de cumplimiento y alcanzar los resultados esperados².

Para asegurar la calidad en las normas, es relevante considerar que se implementen buenas prácticas a lo largo de todo el proceso, desde su formulación hasta su evaluación, con el fin de que estas alcancen el objetivo por el cual fueron emitidas (OECD, 2025).

Las leyes constituyen la unidad de análisis para efectos de este documento, dado que son instrumentos normativos aprobados formalmente por el Congreso de la República. Así, el término **calidad legislativa** hará referencia a la calidad del ciclo legislativo en su conjunto; es decir, a todos los procedimientos que facilitan y permiten la formulación, aprobación, implementación y evaluación de las leyes. Por otro lado, **calidad de la ley** hará referencia a la eficacia y eficiencia de la ley respecto de los objetivos para los que fue creada, así como su pertinencia. Para mayores detalles se tienen las siguientes subsecciones.

1 Si bien el concepto de crear valor público ha venido adaptándose con el tiempo, según Moore (1995), crear valor público se refiere a la capacidad de las organizaciones del sector público para producir resultados y servicios que sean valorados por la sociedad, es decir, que contribuyan al bienestar general. Asimismo, el valor público se construye no solo considerando la eficiencia y eficacia en el uso de recursos, sino que se requiere de la legitimidad y la responsabilidad democrática de las organizaciones públicas para definir y alcanzar objetivos que reflejen los intereses y valores de la comunidad.

2 Entre las experiencias analizadas se encuentran las políticas de mejora regulatoria propuestas por la OCDE y la Unión Europea. Asimismo, de manera particular se han revisado las experiencias de Australia, Reino Unido y Chile.

II.1 Ciclo legislativo

El artículo 73 del Reglamento del Congreso de la República (2023) establece que el procedimiento legislativo se inicia con la presentación de una iniciativa legislativa³, seguido del estudio en comisiones, la publicación del dictamen, el debate en el Pleno, la aprobación por doble votación y, finalmente, la promulgación de la ley.

No obstante, con el objetivo de fomentar la adopción de buenas prácticas e identificar oportunidades de mejora a lo largo de todo este procedimiento, resulta relevante prestar atención tanto a las acciones previas a la formulación de la iniciativa legislativa, como a aquellas que se desarrollan posteriormente a la promulgación de la ley. A todo este conjunto de acciones se denominará *ciclo legislativo*, el cual se compone de cuatro etapas:

a) Etapa preparatoria:

Es el conjunto de las actividades que anteceden a la elaboración de una iniciativa legislativa.

- **Identificación del problema público:** Es el punto de partida que permite identificar si existe una situación negativa, oportunidades de mejora o riesgos que afectan negativamente a la sociedad o a un sector o grupo específico. Es importante reconocer sus causas y efectos, así como los roles de los sujetos involucrados (afectados u otros interesados).
- **Planteamiento de objetivos:** Se debe establecer los objetivos directamente vinculados a la solución o mitigación del problema identificado, y formularse bajo criterios *SMART*⁴: específicos, medibles, alcanzables, relevantes y con un plazo determinado para su cumplimiento. Los objetivos bien definidos facilitan el seguimiento y la evaluación posterior de los resultados.

3 De acuerdo con el artículo 74 del Reglamento del Congreso de la República, las iniciativas legislativas pueden ser presentadas ante el Congreso por los ciudadanos e instituciones señaladas en la Constitución Política, mediante un proyecto de ley.

4 Por sus siglas en inglés: *specific* (específico), *measurable* (medible), *achievable* (alcanzable), *relevant* (relevante) y *time-bound* (tiempo limitado).

- **Evaluación de alternativas:** Antes de optar por la emisión de una ley, es fundamental identificar y analizar diversas opciones de solución al problema identificado. Estas alternativas deben ser capaces de cumplir con los objetivos propuestos y evaluarse en función de sus beneficios y costos esperados, así como de su viabilidad técnica, legal y política. El propósito es seleccionar la opción que presente mayores beneficios netos⁵, evitando recurrir a la legislación como única o primera respuesta al problema.

b) Etapa de formulación:

Abarca la formulación de una propuesta legislativa y su evaluación por la comisión encargada de emitir un dictamen.

- **Presentación de la iniciativa legislativa:** Luego de evaluar las distintas alternativas y concluir que la solución más adecuada implica la emisión de la una ley, esta debe ser formalizada mediante un proyecto de ley. Este debe cumplir con los requisitos establecidos en los artículos 75 y 76 del Reglamento del Congreso de la República como, por ejemplo, estar acompañado de una exposición de motivos que contenga el sustento técnico o la evidencia que respalde su viabilidad.
- **Estudio en comisiones:** De cumplir con los requisitos mencionados en el punto anterior, el proyecto de ley es enviado a la comisión correspondiente para su estudio y elaboración del dictamen⁶ en un plazo regular de 60 días útiles⁷. Cabe precisar que la comisión tiene la facultad para

5 Los beneficios netos son el resultado de restar los costos totales a los beneficios totales obtenidos por una acción, proyecto, inversión o política.

6 De acuerdo con el artículo 70 del Reglamento del Congreso de la República, los dictámenes contienen una exposición documentada, precisa y clara de las propuestas legislativas y resoluciones legislativas. Esto implica especificar el problema que busca resolver, el balance de las opiniones recibidas, los antecedentes legislativos y efectos en la legislación y, la ponderación del análisis costo-beneficio donde se especifiquen los impactos. Un dictamen puede acumular más de un proyecto de ley o resolución, mientras se encuentre en estudio.

7 De acuerdo con el artículo 77 del Reglamento del Congreso de la República, el proyecto de ley puede ser enviado a más de una comisión. Asimismo, se debe tener

calificar la admisibilidad de los proyectos de ley o determinar su rechazo y archivo. Tras un análisis exhaustivo⁸, la comisión parlamentaria prepara un predictamen, el cual es sometido a votación por los miembros de la comisión, dando como resultado un dictamen favorable, desfavorable o con modificaciones al texto del proyecto original.

- **Publicación del dictamen:** El dictamen se publica en el portal del Congreso de la República para su conocimiento y para preparar su posterior debate. Esta publicación debe realizarse al menos siete días calendario antes de su debate en el Pleno.

c) Etapa de aprobación:

Comprende el tratamiento de la propuesta legislativa en el Pleno del Congreso de la República, su eventual aprobación y la remisión al Poder Ejecutivo para su promulgación:

- **Debate en el pleno y aprobación:** Habiéndose cumplido los requisitos previamente señalados, la propuesta contenida en el dictamen queda expedita para su debate en la sesión del Pleno. El debate permite la aprobación o rechazo de la propuesta de acuerdo a las votaciones. Durante el debate, cabe la posibilidad de que se disponga el regreso del dictamen a la comisión correspondiente para un mayor estudio⁹.
- **Aprobación por doble votación:** La propuesta debe someterse a una segunda votación¹⁰, la cual debe llevarse

en cuenta que la obligación de la elaboración de un dictamen puede ser exonerado, de cumplir con las condiciones requeridas.

8 Se recomienda aplicar las acciones de la etapa preparatoria.

9 De acuerdo con el artículo 60 del Reglamento del Congreso de la República, las cuestiones previas se pueden plantear en cualquier momento del debate y antes de las votaciones, y tienen por finalidad llamar la atención sobre alguna irregularidad formal o procedimental, o solicitar el regreso de un asunto a comisiones por no encontrarse suficientemente estudiado.

10 Cabe resaltar que no son susceptibles de exoneración del requisito de doble votación en la misma sesión aquellas propuestas que hubieran sido exoneradas previamente de dictamen o de la publicación del dictamen, según lo dispuesto en el artículo 78 del Reglamento del Congreso de la República. Para los casos en los que sí cabe exoneración,

a cabo luego de transcurridos siete días calendario como mínimo desde la primera votación.

- **Promulgación de la ley:** Una vez aprobada la propuesta, se elabora la autógrafa y es enviada al presidente de la República para su promulgación dentro del plazo de quince días útiles. Si el presidente de la República tiene observaciones debe enviarla oportunamente al Congreso de la República para su evaluación¹¹ y, de corresponder, su posterior promulgación por parte de este. En caso de no recibir comentarios por parte del presidente de la República, al término de los quince días la ley es promulgada por el presidente del Congreso.

d) **Etapa ex post:**

Comprende el periodo posterior a la entrada en vigencia de la ley, su implementación y los mecanismos para monitorear y evaluar sus resultados a lo largo del tiempo.

- **Implementación de la ley:** Una vez promulgada, la ley entra en vigencia y las autoridades responsables deben aplicarla, hacerla cumplir y emitir las normativas subordinadas (como reglamentos u otros instrumentos) que se requieran. Se debe tener en cuenta que la implementación es parte de las funciones del Poder Ejecutivo.
- **Seguimiento y evaluación:** Las leyes deben ser objeto de monitoreo y evaluación sistemáticos con el fin de verificar si la norma sigue siendo pertinente, eficiente y eficaz en relación con los objetivos para los que fue creada. Esto permite identificar efectos no previstos y posibles fallas regulatorias para la adopción de ajustes o reformas que mejoren su impacto y refuercen su legitimidad a lo largo del tiempo.

ésta puede ser requerida por el presidente de la comisión dictaminadora principal y debe ser aprobada por no menos de tres quintos del número legal de congresistas.

11 De acuerdo con los artículos 79 y 79-A del Reglamento del Congreso de la República, las observaciones se tramitan como cualquier otra proposición, pero en el mismo expediente que dio origen a la autógrafa observada. En este caso, el dictamen puede ser de allanamiento, de insistencia o puede devenir en un nuevo texto.

La Figura 1 presenta el ciclo legislativo, destacando las etapas que lo integran. Este propone incluir tanto las acciones previas a la formulación de la ley como las posteriores a su promulgación permite visualizar el proceso de manera integral y detectar oportunidades de mejora en cada fase.

Figura 1. Ciclo legislativo



*Nota: *Procedimiento legislativo según el artículo 73 del Reglamento del Congreso de la República. **Se debe tener en cuenta que la implementación de la ley está a cargo del Poder Ejecutivo. Adaptado del Reglamento del Congreso de la República. Elaboración: Oficina de Calidad Legislativa del Congreso de la República.*

II.2 Criterios de calidad de las leyes y calidad legislativa

La legislación es un instrumento que puede emplearse para alcanzar los objetivos de las políticas públicas, ya que puede influir directamente en sus resultados. Esto se refiere a que una ley puede dirigir las conductas de los sujetos involucrados (p. ej. implementando prohibiciones o incentivos) y favorecer el cumplimiento de los objetivos establecidos en dichas políticas (Banco Mundial, 2017).

En ese sentido, una legislación de calidad contribuye a una mejor gobernanza, fortalece la legitimidad y la confianza ciudadana en las instituciones, y genera espacios de certidumbre que, a su vez, mejoran el entorno económico y social (Banco Mundial). Por ello, resulta fundamental analizar la calidad de las leyes e identificar los criterios que deben seguirse para garantizarla a lo largo de todo el ciclo legislativo.

La evaluación de la **calidad de la ley** implica dos aspectos:

- **Eficacia:** Determina si la ley cumple con los objetivos o finalidad para los cuales fue diseñada.
- **Eficiencia:** Evalúa la capacidad de la ley para alcanzar su objetivo o finalidad mediante el uso adecuado de los recursos disponibles, evitando cargas excesivas o costos innecesarios.

Por su parte, entre los **criterios que promueven la calidad legislativa**, se tienen:

- **Basado en evidencia:** La evidencia es el conjunto de información que permite demostrar o sustentar la veracidad o validez de una proposición. La formulación de las iniciativas legislativas debe sustentarse en información confiable, datos empíricos relevantes y análisis rigurosos que permitan demostrar la existencia de un problema o necesidad por resolver. Asimismo, la toma de decisiones a lo largo del ciclo legislativo debe priorizarse en función de los riesgos e impactos potenciales, permitiendo concentrar los recursos disponibles en aquellas áreas donde puedan generar mayor valor público.
- **Coherencia:** Las leyes deben ser formuladas considerando el ordenamiento jurídico vigente y los objetivos de políticas de Estado. Esto implica evitar contradicciones normativas,

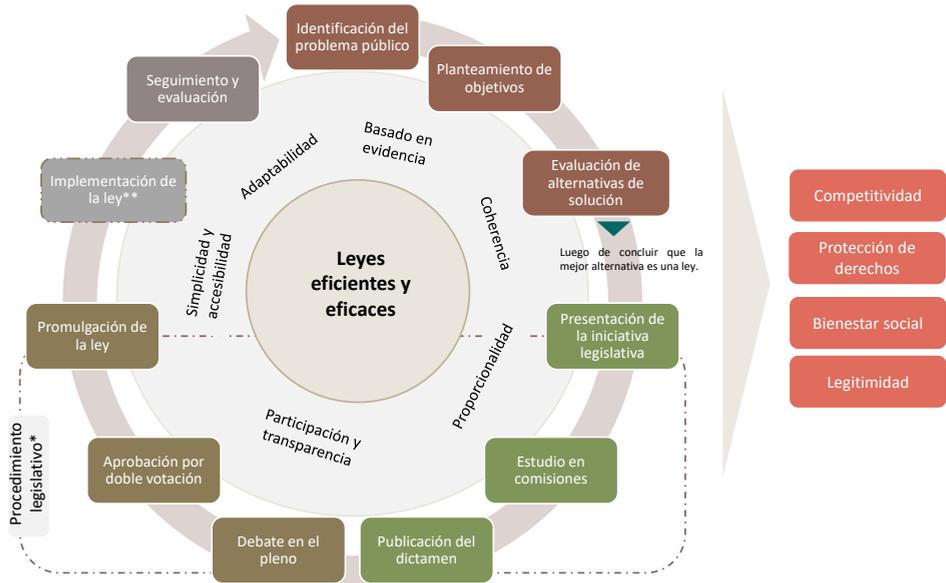
superposiciones o vacíos legales que dificulten su interpretación y aplicación, garantizando así un marco legal articulado y comprensible.

- **Proporcionalidad:** Las decisiones legislativas deben guardar correspondencia con la magnitud y naturaleza del problema que se busca resolver. Esto implica evitar una sobrerregulación que imponga cargas excesivas, inhiba la innovación o genere costos innecesarios, así como una regulación que resulte ineficaz para proteger adecuadamente los intereses públicos. Una legislación proporcional equilibra el nivel de intervención estatal con los beneficios esperados.
- **Participación y transparencia:** La legislación debe alinearse con el interés público, respondiendo a las necesidades de los grupos a los que afecta. Para ello, es fundamental promover procesos participativos que incorporen las perspectivas de la ciudadanía, la sociedad civil, las empresas, la academia y otros actores involucrados a lo largo de todo el ciclo legislativo. La transparencia, entendida como el acceso abierto a la información legislativa y la justificación de las decisiones adoptadas, fortalece la rendición de cuentas, genera confianza y facilita el compromiso con el cumplimiento de la ley.
- **Simplicidad y accesibilidad:** Las leyes deben estar redactadas de manera clara, precisa y con lenguaje sencillo, permitiendo que los destinatarios comprendan sus derechos, deberes y responsabilidades sin ambigüedades. Asimismo, deben ser accesibles (disponibles en plataformas digitales u otros medios), lo cual facilita su aplicación y promueve su cumplimiento.
- **Adaptabilidad:** Una ley adaptable permite su interpretación y aplicación en contextos de cambios en los ámbitos social, económico, tecnológico, institucional u otros. Asimismo, facilita la incorporación de ajustes y mejoras derivados del monitoreo, la evaluación y la retroalimentación de esta. De este modo, se asegura que la legislación conserve su pertinencia y capacidad de respuesta a lo largo del tiempo.

La Figura 2 muestra la relación entre los criterios que fortalecen la calidad legislativa a lo largo del ciclo legislativo. Estos criterios inciden directamente en la calidad de las leyes y, en consecuencia, contribuyen

a mejorar la competitividad, el bienestar social, la protección de los derechos fundamentales y la legitimidad normativa, lo que favorece su cumplimiento.

Figura 2. *Criterios para la calidad legislativa y la calidad de las leyes*



III. Buenas prácticas de calidad legislativa para cada etapa del ciclo legislativo

En los últimos años, diversos países y organismos internacionales han impulsado esfuerzos significativos para mejorar la calidad de las normas, independientemente de su jerarquía o ámbito de aplicación. Estos esfuerzos responden a la necesidad de contar con marcos normativos alineados a una buena gobernanza, donde se promueve la legitimidad y confianza en las instituciones. En esta sección se presentan buenas prácticas y recomendaciones orientadas a fortalecer la calidad legislativa en cada una de las etapas del ciclo legislativo.

III.1 Mecanismos que fortalecen la etapa preparatoria

a) Identificación del problema público

El problema público es una situación negativa, un riesgo o una oportunidad de mejora que impacta total o parcialmente en la población. Su identificación debe ser específica y estar respaldada por la evidencia que justifique su relevancia de acuerdo con las políticas de Estado. Dicha evidencia puede obtenerse de la recopilación de información primaria, como encuestas, entrevistas, grupos focales o consultas públicas con los sujetos involucrados, y complementarse con información secundaria proveniente de fuentes confiables, tales como

estadísticas oficiales, investigaciones académicas, evaluaciones de políticas o informes sectoriales.

Entre los problemas públicos o motivos que justifican la intervención del Estado se encuentran las fallas de mercado, la necesidad de la protección del interés público y los derechos fundamentales, así como las fallas regulatorias que surgen cuando una regulación existente resulta ineficaz o genera efectos no deseados (Ver Tabla 1). Cabe destacar que estas motivaciones no son excluyentes y pueden coincidir en un mismo problema público (Baldwin et al., 2012).

Tabla 1: Razones para la intervención del Estado

Motivación	Descripción
Fallas del mercado	Situaciones donde el mercado no asigna eficientemente los recursos, como asimetrías de información, externalidades, monopolios naturales o bienes públicos, entre otros.
Protección de derechos	Garantizar el respeto de los derechos fundamentales.
Protección del interés público	Necesidad de intervenir para proteger la salud, seguridad, entre otros, para garantizar el bienestar social alineados con las políticas de Estado.
Fallas de la regulación	Cuando la intervención del Estado mediante una regulación o normativa no cumple sus objetivos o genera efectos no deseados.

Nota. Basado en Baldwin et al. (2012). Elaboración: Oficina de Calidad Legislativa del Congreso de la República.

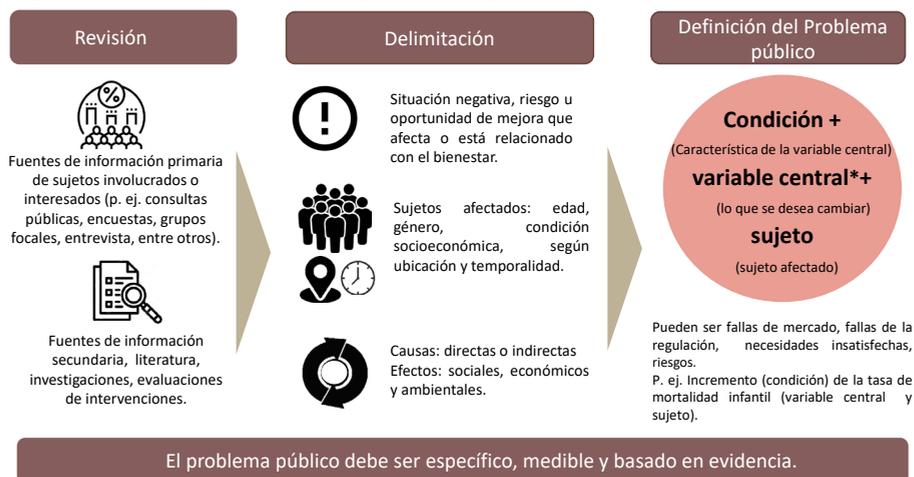
Un cambio normativo puede contribuir a la solución de un problema público, es decir, puede ser un instrumento para coadyuvar parcial o totalmente al logro de objetivos de política de Estado. Por ello, una adecuada delimitación del problema público es fundamental y determinante para las intervenciones del Estado, ya que permite enfocar los esfuerzos de manera más eficiente. Para esto se debe tener en cuenta las siguientes preguntas: ¿en qué consiste la situación no deseada o negativa?, ¿a quiénes afecta y en qué medida?, ¿cuáles son las causas directas o estructurales que agravan la situación?, ¿cuáles son los efectos? y ¿cómo se agrava si no se realizan acciones?

Para la redacción del problema público se debe contar con una condición o característica (p. ej. alto, bajo, insuficiente, entre

otros) de la variable central que se pretende cambiar (p. ej. tasa de mortalidad, acceso a servicios de saneamiento u otra variable de interés). Esto debe ir seguido del sujeto afectado (p.ej. niños, hogares, entre otros) y, de ser posible, debe incorporar una referencia temporal y geográfica que permita contextualizar el problema con mayor precisión. Se debe tener en cuenta que el problema no debe expresarse como ausencia o falta de bien, servicio u otra condición, ya que esto puede restringir e influir negativamente en la identificación de alternativas de solución, orientándolas exclusivamente hacia la provisión de lo que se percibe faltante (p. ej. falta de universidades en una localidad del país).

Por lo tanto, para una adecuada identificación del problema público, es necesario considerar la revisión rigurosa de fuentes de información, así como la interacción con los sujetos involucrados. Asimismo, resulta fundamental delimitar correctamente el problema y redactarlo de manera precisa (ver Figura 3).

Figura 3. Identificación del problema público



*Nota: *La variable central puede estar acotada a espacio y tiempo específicos. Elaboración: Oficina de Calidad Legislativa del Congreso de la República.*

Para sustentar un problema público, es fundamental contar con evidencia suficiente que permita describir con precisión la situación, así como justificar sus causas y efectos (ver Tabla 2).

Tabla 2: Ejemplos de problemas públicos

Problema público	Evidencia
<p>Insuficiente acceso a servicios públicos de telecomunicaciones de internet fijo a nivel nacional*.</p> <p>Del problema se tiene:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Condición de la variable central: Insuficiente • Variable central: Acceso a servicios de telecomunicaciones de internet fijo • Sujeto afectado: Hogares • Referencia espacial: a nivel nacional. <p>Redacción inadecuada: Falta de cobertura de internet.</p>	<p>Al 2023, solo el 45.8 % de hogares a nivel nacional cuenta con acceso a de los servicios de internet fijo (Osiptel, 2023).</p> <p>Causas:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Baja inversión pública y privada en infraestructura de telecomunicaciones. Al 2023, el 23% de la población no contaba con cobertura del servicio de internet fijo*. • Altos costos de instalación y operación en zonas de difícil acceso. • Escasa coordinación entre niveles de gobierno (central, regional, local) y actores privados. • Limitada capacidad adquisitiva para el acceso y uso del servicio por parte de la población. <p>Efectos:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Limitaciones para el acceso a educación virtual o híbrida, especialmente en poblaciones escolares. • Dificultades para el teletrabajo y emprendimiento digital. • Reducción de oportunidades económicas y de inserción laboral. • Aislamiento digital de comunidades indígenas y rurales
<p>Altos niveles de sobrepeso u obesidad (45 %), en niños y adolescentes de 6 a 13 años en Lima Metropolitana**.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Condición de la variable central: Altos niveles • Variable central: Prevalencia de sobrepeso y obesidad • Sujeto afectado: Niños y adolescentes entre 6 y 13 años. • Referencia espacial: Lima Metropolitana, Perú. 	<p>El 45 % de los niños y adolescentes entre 6 y 13 años en Lima Metropolitana presentan sobrepeso u obesidad, cifra que es considerada como un problema muy alto para ese grupo de edad (UNICEF, 2023).</p> <p>Causas:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Consumo frecuente de alimentos ultraprocesados (bebidas azucaradas, snacks, comida rápida). • Bajo nivel de actividad física diaria (sedentarismo). • Falta de educación nutricional en escuelas y hogares. • Poca disponibilidad de espacios públicos seguros para el deporte y recreación. • <p>Efectos:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Mayor prevalencia de enfermedades no transmisibles a temprana edad (diabetes tipo 2, hipertensión, colesterol alto). • Afectaciones a la autoestima y salud mental de los menores. • Reducción del rendimiento académico y físico.

*Nota. Las causas y efectos son referenciales. Estos deben contener evidencia. *Adaptado de la Agenda Temprana del Ministerio de Transportes y Comunicaciones 2024 y Osiptel (2023). **Adaptado de UNICEF (2023). Elaboración: Oficina de Calidad Legislativa del Congreso de la República.*

En síntesis, el problema público debe ser específico, medible y basado en evidencia, cuya solución justifique la intervención del Estado (OECD, 2012). Es decir, una ley debe sustentarse en un diagnóstico técnico que permita reconocer con claridad a los grupos afectados, las causas y los efectos concretos del problema.

Resumen: Identificación del problema público

- El problema público refleja una situación negativa, riesgos u oportunidades de mejora que afecten el bienestar. Se debe identificar a los afectados, las causas y los efectos de esta. Toda información debe estar basada en evidencia.
- Se recomienda fortalecer la recolección de información producto de la escucha a los sujetos involucrados. Esta información puede realizarse mediante pedidos de información, recopilación de información en la semana de representación, así como otros mecanismos de información primaria (encuestas, consultas públicas, grupos focales, entrevistas a profundidad, entre otros) y secundaria (investigaciones, reportes, evaluaciones de políticas o programas).
- El problema público no debe expresarse como ausencia o falta de bien, servicio u otra condición.

b) Planteamiento de la finalidad y los objetivos

La finalidad es el propósito a largo plazo que se busca alcanzar al abordar un problema público. Va más allá de lo que busca un objetivo, y puede incluso ser una visión de un estado deseado de la sociedad.

Por su parte, los objetivos son las metas que se establecen para mitigar, reducir o eliminar el problema público, y al lograr esos objetivos, se avanza hacia la finalidad deseada. Pueden ser de carácter general o específico, siendo este último un medio

concreto que contribuye directamente al logro del objetivo general. Específicamente se tiene que:

- **Objetivo General:** Define la meta central de la intervención y está directamente relacionado con la finalidad.
- **Objetivos Específicos:** Son los logros detallados y concretos que, al ser alcanzados, contribuyen al logro del objetivo general.

Los objetivos deben cumplir con las siguientes características:

- Ser coherentes con el problema público y, en caso de contar con objetivos específicos, estos deberán estar relacionados con las causas del problema.
- Deben cumplir con los criterios SMART:
 - ◇ Específico: Los objetivos deben ser claros y bien definidos. Estos deben indicar exactamente lo que se quiere lograr.
 - ◇ Medible: La cuantificación o medición periódica de los logros o avances debe ser posible. Para esto, se debe considerar los indicadores establecidos e instituciones que realizan el monitoreo de estos periódicamente. En los casos donde se desee establecer nuevos indicadores, se debe tener en cuenta la continuidad de contar con dicha información.
 - ◇ Alcanzable: Los objetivos deben ser realistas. Su formulación debe tener en cuenta los recursos disponibles, riesgos u otros aspectos que permitan capturar la realidad.
 - ◇ Relevante: Deben estar vinculados con las políticas nacionales y u otros con los que el país se encuentre comprometido.
 - ◇ Acotado en el tiempo: Lo que se quiere lograr debe contar con plazo establecido para su cumplimiento.

Figura 4. Planteamiento de objetivos



Elaboración: Oficina de Calidad Legislativa del Congreso de la República.

La redacción del objetivo debe ser clara y concisa. Para esto, se debe incluir un verbo infinitivo (p. ej. «mejorar», «aumentar», «reducir»), una variable principal y la meta a la que se pretende llegar en un tiempo determinado (Ver Tabla 3).

Tabla 3: Razones para la intervención del Estado

Categoría	Descripción
Finalidad	Promover el bienestar integral y el desarrollo saludable de la niñez y adolescencia en Lima Metropolitana, garantizando una mejor calidad de vida y un futuro con menos enfermedades crónicas no transmisibles.
Objetivo	<p>Reducir el sobrepeso en niños y adolescentes entre 6 y 13 años en 5 puntos porcentuales (pasando de 45 % a 40%) en Lima Metropolitana, hasta diciembre 2030.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Específico: Se enfoca claramente en la reducción del sobrepeso, delimitado a una población concreta: niños y adolescentes de 6 a 13 años en Lima Metropolitana. • Medible: Se incluye una métrica concreta de 5 puntos porcentuales, lo que permite medir el avance o cumplimiento. • Alcanzable: Aunque depende del contexto, un descenso de 5 puntos porcentuales en un plazo de varios años puede considerarse realista, siempre que se implementen políticas adecuadas. Para esto es necesario analizar las tendencias de las cifras con el fin de focalizar las intervenciones. • Relevante: Está vinculado con las políticas de Estado. • Acotado en el tiempo: Se establece un plazo, que es diciembre de 2030.

Elaboración: Oficina de Calidad Legislativa del Congreso de la República.

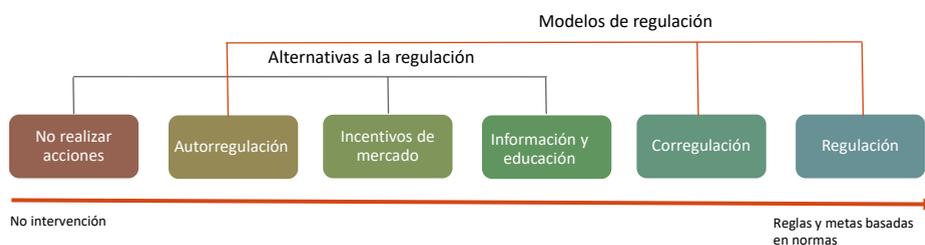
Resumen: Planteamiento de objetivos

- Los objetivos son las metas concretas que se establecen para mitigar, reducir o eliminar un problema público. Alcanzar estos objetivos permite avanzar hacia la finalidad deseada.
- La redacción debe contener un verbo infinitivo, una variable principal con una meta y con un tiempo determinado para su cumplimiento.
- Los objetivos deben cumplir con las características *SMART*.
- Un objetivo bien planteado facilita el seguimiento y evaluación de la ley.

c) Evaluación de alternativas de solución

Luego de identificar el problema público y definir los objetivos, corresponde analizar las posibles alternativas de solución que permitan alcanzarlos. Estas opciones pueden incluir mecanismos de intervención como la regulación, corregulación o autorregulación, así como otras medidas que promuevan respuestas desde el mercado, el uso de incentivos o la provisión de información y orientación al público (ver Figura 5 y Tabla 4).

Figura 5. *Mecanismos de alternativas de solución*



Nota. Tomado de OECD (2002). Elaboración: Oficina de Calidad Legislativa del Congreso de la República.

Tabla 4: Mecanismos de intervenciones del Estado

Mecanismos de intervención (alternativas)	Descripción	Ejemplos
No realizar acciones (mantener el statu quo)	Mantener la situación actual	En la práctica parlamentaria se aprueban prórrogas de algunas medidas para mantener el statu quo.
Autorregulación	Códigos de comportamiento desarrollados, aplicados y supervisados exclusivamente por la industria o sector sin intervención del Estado.	Códigos de conducta de la industria o sector
Incentivos	El Estado establece un mecanismo de incentivos para el cumplimiento con estándares o buenas prácticas.	Impuestos, subsidios, licencias u otros beneficios
Información y orientación	Informar y educar a las empresas y a las personas para ampliar sus conocimientos y en la toma de decisiones, lo cual también puede influir o cambiar su comportamiento.	Campañas informativas, talleres de sensibilización, sistemas de calificación, rankings
Corregulación	La industria desarrolla acuerdos o regulaciones en coordinación y consulta con el gobierno, el cual otorga el respaldo legal, pero es la industria quien se encarga de supervisar el cumplimiento de la política.	Códigos, normas y acreditaciones aprobados y respaldados por la legislación
Regulación	El Estado impone normas legales obligatorias que deben cumplirse.	Mecanismos de comando y control, soluciones basadas en reglas

Nota. Basado en OECD (2002), Regulatory Policies in OECD countries, Annex II: Regulatory Alternatives. Elaboración: Oficina de Calidad Legislativa del Congreso de la República.

La identificación y evaluación de diversas alternativas ayuda a identificar la opción que mitiga o resuelve el problema de manera más eficiente. Esta elección ayuda a minimizar las cargas para las empresas y los consumidores, y a promover mercados competitivos (Department for Business and Trade, 2023).

Para garantizar una evaluación rigurosa de las alternativas, es esencial considerar al menos tres tipos de alternativas:

- No realizar ninguna acción: Evaluar qué ocurriría si no se interviene.
- Una intervención regulatoria: Proponer una solución basada en normativas o leyes.

- Una intervención no regulatoria: Proponer una solución que no implique nuevas normas o leyes (p. ej. campañas de información, incentivos).

Este enfoque asegura que se exploren todas las opciones viables antes de tomar una decisión final. Posteriormente, hay que describir con claridad cómo contribuirá cada una de estas al logro de los objetivos que se buscan alcanzar. Se recomienda seguir con los siguientes pasos (ver Figura 6):

i) Identificar los impactos de las alternativas: Para cada alternativa, debe elaborarse un listado detallado de los costos¹² y beneficios que asumirán o recibirán los distintos sujetos involucrados (ciudadanos, sector público, sector privado, sociedad civil, entre otros). Además, se debe identificar el ámbito de cada impacto:

- Económico: Costos de implementación (p. ej. costos de monitoreo, supervisión), costos de cumplimiento (p. ej. pagos de tasas por permisos o licencias) y beneficios (ahorro en el gasto en salud de las familias).
- Social: Por ejemplo, mejora en los niveles de salud, reducción de la desigualdad, mayor acceso a servicios de internet.
- Ambiental: Por ejemplo, mejora de la reducción de emisiones, incremento de las zonas de conservación de recursos naturales.

ii) Cuantificar los impactos de las alternativas: En la medida que sea posible se debe cuantificar y monetizar los costos y beneficios. En muchas ocasiones solo es posible cuantificarlos mediante un indicador y no es posible monetizarlos. Por ejemplo, el número de niños y adolescentes que dejan de estar en situación de sobrepeso u obesidad.

12 Para identificar los costos se debe tener en cuenta los costos de implementación (asumidos por los que hacen cumplir la ley) y los costos de cumplimiento (asumidos por los destinatarios; es decir, los que debe cumplir la ley), así como otros costos indirectos.

iii) Comparar las alternativas: Este paso permite comparar la lista de costos y beneficios del total de las alternativas propuestas. Se recomienda la aplicación de metodologías analíticas que permitan comparar sus impactos en términos de costos y beneficios. El objetivo de esta evaluación es comparar e identificar aquella opción que genere el mayor beneficio neto para la sociedad. Las principales metodologías disponibles para este propósito son:

- **Análisis Costo-Beneficio (ACB):** Permite cuantificar en términos monetarios los costos y beneficios asociados a cada alternativa, lo que facilita una comparación directa entre ellas. Es especialmente útil cuando la mayor parte de los impactos pueden ser cuantificables y monetizados.
- **Análisis Costo-Efectividad (ACE):** Se aplica cuando los beneficios no pueden monetizarse fácilmente, pero sí medirse en unidades físicas (por ejemplo, número de personas beneficiadas, muertes evitadas, o niveles de contaminación reducidos). Esta herramienta ayuda a identificar la alternativa que logra el mayor efecto por cada unidad de costo, es decir, la más eficiente en términos de resultados no monetarios.
- **Análisis Multicriterio (AMC):** Permite evaluar opciones considerando múltiples dimensiones (económicas, sociales, ambientales, institucionales), asignando ponderaciones a cada criterio según su relevancia. Es útil cuando existen impactos que no pueden ser cuantificados ni monetizados.

Es importante tener en cuenta que la disponibilidad de información y los impactos esperados determinan la profundidad con la que se debe conducir este análisis.

iv) Seleccionar la alternativa: Con base en el análisis previo, se debe seleccionar la alternativa que presente mayores beneficios netos y que emplee los recursos públicos de manera más eficiente. Esta selección debe estar debidamente

justificada, mostrando evidencia cuantitativa y cualitativa que respalde la decisión.

Si la alternativa seleccionada implica la elaboración de una ley, el diseño normativo debe estar directamente orientado por los objetivos definidos y por los resultados del análisis técnico. Cada elemento del texto legal debe contribuir a la solución del problema público identificado.

Figura 6. *Evaluación de alternativas de solución*



*Nota. *Beneficios netos: Se refiere al resultado que se obtiene de la diferencia entre los beneficios y los costos de una intervención. Es una métrica para evaluar la conveniencia y la eficiencia de las intervenciones normativas. Elaboración: Oficina de Calidad Legislativa del Congreso de la República.*

Para mayor detalle, como los tipos de costos y beneficios, y otras herramientas para evaluar las alternativas, ver la sección 4.2 de este documento y la Guía para el Análisis Costo Beneficio para Proyectos de Ley y Dictámenes (2024) (Ver Anexo 1).

Resumen: Evaluación de alternativas

- Las alternativas de solución deben estar orientadas a solucionar o mitigar el problema público.
- Debe considerarse más de una alternativa de solución. Los problemas públicos no siempre se solucionan o se mitigan con la implementación de una ley.
- Existen diversas metodologías que permiten evaluar las alternativas de solución (análisis costo-beneficio, análisis costo efectividad, análisis multicriterio). Esta debe elegirse en función a la disponibilidad de información y sus impactos previstos (ver la sección 4.2 y la Guía para el Análisis Costo Beneficio para Proyectos de Ley y Dictámenes en el anexo 1).
- Luego de haber analizado las posibles soluciones al problema público y de concluir que se requiere la formulación de una iniciativa legislativa se debe iniciar con su formulación.

III.2 Mecanismos que fortalecen la formulación de las leyes

Luego de analizar las alternativas y concluir que se requiere la elaboración de una ley para mitigar o solucionar el problema público, se debe iniciar la formulación de la iniciativa legislativa. Dicha iniciativa debe contar con el sustento necesario para su evaluación por parte de la comisión parlamentaria que estará a cargo de esta.

Las comisiones plasman su evaluación en dictámenes, los cuales contienen una exposición documentada, precisa y clara de las propuestas legislativas. Esto implica especificar el problema que busca resolver, el balance de las opiniones recibidas, los antecedentes legislativos y efectos en la legislación y, la ponderación del análisis costo-beneficio donde se especifiquen sus impactos, lo cual indica que este análisis consiste en la verificación de que se haya llevado a cabo un adecuado ejercicio de la etapa preparatoria. De no ser así, la comisión enmienda las inconsistencias encontradas considerando que ya se cuenta con más información producto del estudio que vienen haciendo y de la participación de los sujetos involucrados que han sido consultados.

Entre las características que promueven una mejor formulación legislativa destacan:

- **Coherencia normativa:** La ley propuesta debe ser coherente con la legislación y las políticas de Estado vigentes. Se debe evitar duplicidades, contradicciones o vacíos legales que puedan generar inseguridad jurídica.
- **Claridad y precisión:** El lenguaje empleado debe ser sencillo, comprensible y preciso, evitando ambigüedades o términos innecesariamente complejos. Una redacción clara facilita la correcta interpretación, aplicación y cumplimiento de la norma por parte de los destinatarios.
- **Eficacia jurídica:** Es la capacidad de la norma para producir efectos jurídicos una vez que entra en vigor. Para ello, debe contener disposiciones y definir responsabilidades claras para su aplicación.

Para una correcta redacción y estructura de una propuesta de ley y la elaboración de un diactámen se recomienda revisar el Manual de Técnica Legislativa vigente aprobado por el Congreso de la República.

III.3 Mecanismos para fomentar la participación de los sujetos involucrados y la transparencia orientada a la rendición de cuentas

En los últimos años, la participación de los sujetos involucrados y otros grupos interesados en la elaboración de normativas ha cobrado mayor relevancia, especialmente desde la identificación del problema público. Esto se debe a que las intervenciones (como la política de Estado, normas u otras disposiciones) se diseñan en contextos sociales y políticos complejos, donde ciudadanos, empresas y el propio Estado tienen distintos niveles de influencia y defienden intereses diversos en busca de resultados que respondan a sus prioridades y necesidades¹³.

En ese contexto, con el fin de garantizar que las normas y los recursos generen los resultados esperados, las instituciones deben promover de manera eficaz el compromiso, la coordinación y la cooperación. Entre los

¹³ Conocido también como arena de negociación de políticas: el espacio en el cual diferentes grupos y actores interactúan y negocian sobre aspectos del ámbito público, y en el que los acuerdos concertados también generan, en su momento, cambios en las reglas formales (las leyes) (Banco Mundial, 2017).

mecanismos que contribuyen a fortalecer dichas capacidades, se destaca la participación de los actores involucrados y las iniciativas de transparencia orientadas a la rendición de cuentas (Banco Mundial, 2017):

- **Compromiso:** Se refiere a la capacidad de los sujetos involucrados para implementar y mantener políticas y normas de manera estable y coherente a lo largo del tiempo, incluso ante cambios políticos, sociales o económicos. Así se asegura la estabilidad y continuidad de las normas a través del tiempo, fortaleciendo la confianza entre los actores y la credibilidad de las instituciones.
- **Coordinación:** Permite alinear los objetivos de diferentes sujetos involucrados (ciudadanos, empresas, niveles de gobierno), evitando contradicciones, duplicidades o superposiciones, promoviendo la eficacia normativa.
- **Cooperación:** Fomenta la colaboración entre los sujetos involucrados en el cumplimiento de las normativas, superando los conflictos por intereses particulares en favor de los logros de los objetivos compartidos.
- **Participación:** La participación de los sujetos involucrados debe ser activa, continua y con acceso equitativo para empoderar a ciudadanos y grupos excluidos, con el fin de legitimar las decisiones que se van adoptando.
- **Transparencia:** La transparencia permite que la información asociada al ciclo legislativo esté disponible. Sin embargo, para que esta práctica sea eficaz, es necesario que las publicaciones sean claras y de fácil acceso. Solo así la información puede ser aprovechada por la ciudadanía, facilitando la rendición de cuentas y fortaleciendo la confianza en las instituciones.

Esta interacción permite una distribución más equitativa de la participación de los actores en la formulación de una iniciativa legislativa y fomentan la inclusión de aquellos grupos que podrían brindar importantes aportes. Asimismo, es fundamental brindar a la ciudadanía información clara y relevante a lo largo del ciclo legislativo (ver Figura 7) como la información empleada que sustenta la toma de decisiones (p. ej. los dictámenes con toda la información que justifica la propuesta legislativa, la información de los aportes recibidos y el tratamiento de esta información),

la cual debe publicarse con la debida anticipación. Así, ayudan al Estado a cumplir con sus compromisos, fortalecen la percepción de equidad en el diseño y en la aplicación de las normas, promoviendo la legitimidad en la legislación y el respeto hacia la autoridad.

Figura 7. Participación y transparencia para los lograr los objetivos esperados



Nota. Adaptado de Banco Mundial (2017). Elaboración: Oficina de Calidad Legislativa del Congreso de la República.

¿Cómo implementar mecanismos de participación y transparencia?

Se debe tener en cuenta que las iniciativas a la participación de los involucrados y transparencia pueden establecerse en cualquier etapa del ciclo legislativo. Para una implementación adecuada de estas iniciativas se recomienda tener en cuenta los siguientes pasos:

a) Identificar la etapa en la que se solicitará la participación:

Definir un problema o una pregunta precisa para incluir exitosamente a los sujetos involucrados y definir las etapas en la que se convocará la participación, siendo estas:

- **Etapas preparatoria:** Permite recopilar evidencia para delimitar el problema propuesto, definir o consensuar los objetivos que se pretenden alcanzar o recaudar información

sobre las alternativas de solución (costos y beneficios).

- **Etapa de formulación:** Se enfoca en recoger aportes respecto a iniciativas legislativas durante su estudio en comisiones. Estos insumos pueden incorporarse en la elaboración del dictamen, con el fin de enriquecer la propuesta de solución, identificar riesgos, diseñar prototipos y comparar alternativas.
- **Etapa de aprobación:** Una vez enviada la autógrafa, es posible que se realicen observaciones por parte de instituciones del Poder Ejecutivo. Estas observaciones pueden advertir sobre riesgos o expresar una posición favorable o contraria respecto a la propuesta.
- **Etapa ex post:** La participación en esta fase permite recopilar aportes en la implementación de la ley, así como validar los hallazgos obtenidos mediante un análisis crítico de sus resultados obtenidos. A través de la retroalimentación, estos hallazgos pueden ser corroborados, cuestionados o reforzados, lo que contribuye a enriquecer las recomendaciones formuladas y proponer oportunidades de mejora.

b) Definir los objetivos de la participación:

Es necesario establecer con claridad qué se espera lograr con el proceso participativo: informar, recopilar evidencias, consultar, dialogar, construir consensos, recibir recomendaciones, opiniones o tomar decisiones conjuntas, entre otros. Este paso también ayudará a identificar al público adecuado que pretende involucrar y a seleccionar el método de participación correcto.

c) Identificar a los sujetos involucrados:

Determinar quiénes deben participar de acuerdo al nivel de influencia e interés en relación con el problema público. Entre estos se encuentran la ciudadanía en general, organizaciones sociales, sector privado, instituciones públicas, expertos, entre otros actores clave vinculados al tema.

d) Seleccionar el método de participación:

Elegir el método más adecuado en función a los objetivos, actores involucrados y recursos disponibles. Entre los más recurrentes se encuentran:

- **Publicación de información:** Se pone a disposición la información pública relevante, clara, completa, oportuna y confiable en un formato abierto, fácil de encontrar, de comprender y de usar sobre iniciativas legislativas, avances o resultados como un mecanismo participación, y de rendición de cuentas. Actualmente, se viene empleando el portal Archivo Digital de la Legislación del Perú¹⁴ para la publicación de la actividad parlamentaria (proyectos de ley, dictámenes, diario de debates, autógrafa enviada al poder ejecutivo y la ley promulgada).
- **Sesiones ordinarias y extraordinarias:** Las comisiones parlamentarias realizan sesiones periódicas para el estudio, debate y aprobación de los dictámenes y en estas pueden convocar a expertos u otros sujetos involucrados en la materia con el fin de recoger sus aportes.
- **Audiencias:** Son encuentros o reuniones donde la ciudadanía y autoridades locales y regionales se reúnen con autoridades parlamentarias. El propósito principal de estas reuniones es discutir temas de interés, demandas ciudadanas, alertas o sugerencias directamente con los parlamentarios. Estas audiencias permiten una comunicación directa, y puede llevarse a cabo de manera descentralizada durante la semana de representación parlamentaria. Esto acerca a los representantes a la realidad de sus electores y facilita la recolección de información relevante para la toma de decisiones.
- **Mesas técnicas:** Es una reunión especializada organizada por el equipo de asesores de las comisiones parlamentarias. En estas reuniones, y a veces con la participación del presidente o de otros miembros de la comisión, se convoca a expertos y a otras partes interesadas en un tema específico.

14 <https://www.leyes.congreso.gob.pe/>

El objetivo principal de estas mesas es recibir aportes y evidencia que sean valiosos para enriquecer los proyectos de ley o los dictámenes que se encuentran en proceso de elaboración. Esto garantiza que las propuestas legislativas se basen en información sólida, conocimiento especializado y diversas perspectivas.

- Otros mecanismos de consulta pública: Se emplean para recabar ideas, opiniones, retroalimentación en la toma de decisiones legislativas o evaluación de una ley. Esto facilita el uso de evidencia y favorece la rendición de cuentas, la legitimidad y la confianza. Los instrumentos que pueden emplearse son: grupos focales, sondeos, encuestas de opinión, talleres, seminarios, mesas de trabajo, entrevistas a profundidad a expertos, entre otros.

e) Comunicar sobre el proceso de participación:

Diseñar una estrategia de comunicación clara, oportuna y accesible que garantice que la ciudadanía conozca el proceso, cómo participar y cuáles son sus posibles impactos. Para esto se pueden emplear recursos electrónicos u otros mecanismos tradicionales.

f) Implementar el proceso participativo:

Llevar a cabo las actividades de participación planificadas, garantizando condiciones de equidad, inclusión y transparencia.

g) Evaluar y brindar retroalimentación:

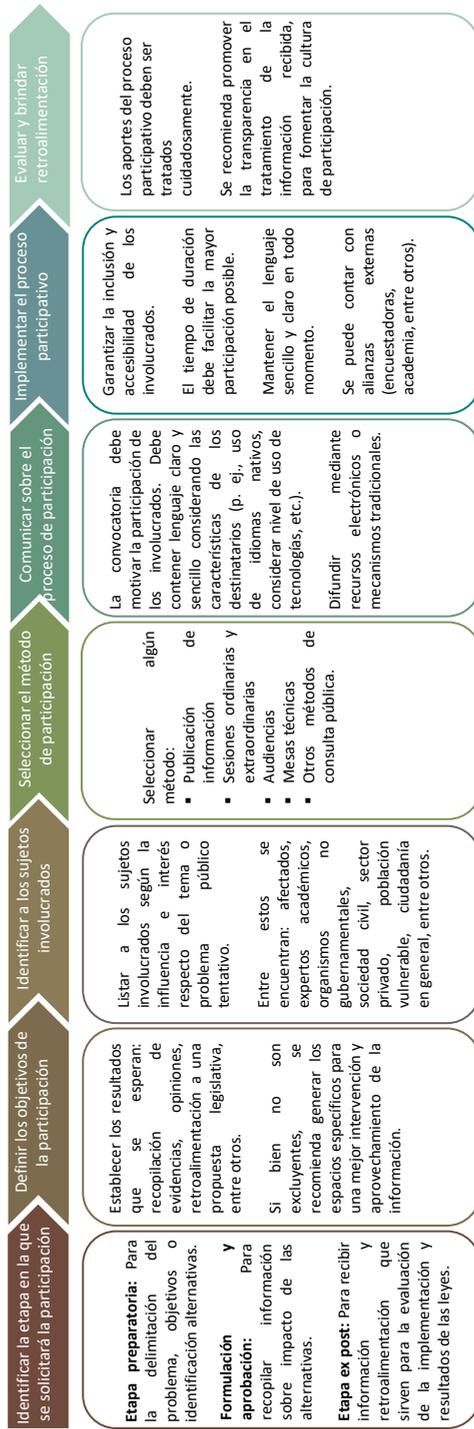
Evaluar el desarrollo del proceso y los resultados obtenidos, y comunicar a la ciudadanía cómo sus aportes fueron considerados o influyeron en la toma de decisiones. Para esto, los comentarios, sugerencias y observaciones ciudadanas deben ser analizados cuidadosamente. Para ello, se recomienda sistematizar la información recogida, identificar patrones comunes, y resaltar las contribuciones más relevantes. Además, es importante brindar una respuesta clara y respetuosa a los participantes, incluso cuando algunos aportes no puedan ser incorporados. Este gesto evidencia el respeto por el tiempo y compromiso

de la ciudadanía, y contribuye a fortalecer la confianza y el vínculo entre las instituciones públicas y la sociedad, evitando la «fatiga de consulta»¹⁵.

La participación de los sujetos involucrados en la elaboración de normativas constituye una buena práctica clave para fortalecer las democracias. Este proceso no solo permite recoger insumos y evidencias relevantes para comprender a fondo la problemática que se busca resolver, también facilita la propuesta de soluciones más realistas e informadas sobre su implementación y resultados esperados.

15 Cuando el gobierno pide aportes a las partes interesadas de forma muy frecuente y con plazos muy reducidos sin brindar retroalimentación adecuada sobre cómo se tomaron en cuenta sus contribuciones (OECD, 2025).

Figura 8. Pasos para convocar la participación de los sujetos involucrados en la elaboración de una ley



Nota. Adaptado de OCDE (2023). Elaboración: Oficina de Calidad Legislativa del Congreso de la República.

Las iniciativas de transparencia son complementarias a las actividades participativas y pueden implementarse a lo largo de todo el ciclo legislativo. Se recomienda que estas iniciativas brinden información clara, precisa, útil y deben estar orientadas a la rendición de cuentas.

Si bien el Congreso de la República cuenta con un repositorio de las actividades legislativas (Archivo Digital de la Legislación del Perú <https://www.leyes.congreso.gob.pe/>), se recomienda que se empleen herramientas alternativas para que la difusión llegue a los destinatarios correspondientes, como la transmisión por redes sociales con contenido claro y específico (p. ej. proporcionar resúmenes ejecutivos, materiales didácticos, entre otros).

Incluir a diversos sujetos involucrados en el proceso del ciclo legislativo e implementar iniciativas de transparencia orientadas a la rendición de cuentas mejora la legitimidad, la calidad y la eficacia del marco legal, ya que se construyen leyes más representativas y adaptadas a las necesidades y fortalece la confianza en las instituciones.

Resumen: Mecanismos de participación y transparencia

- Para maximizar el valor de la participación de los sujetos involucrados, los mecanismos de participación y transparencia pueden implementarse a lo largo de todo el ciclo legislativo.
- La sola publicación de la información del ciclo legislativo sin contactar a los sujetos involucrados no siempre es suficiente para garantizar la participación de estas. Es necesario que se promueva el acercamiento con los sujetos involucrados, que la información relevante se encuentre disponible y sea accesible para que pueda ser aprovechada.
- Las estrategias de participación deben diseñarse evitando la «fatiga de consulta» de los sujetos involucrados, por lo cual es importante promover la transparencia orientada a la rendición de cuentas.

III.4 Análisis de evaluación ex post de las leyes

Las leyes generan efectos que pueden evolucionar a lo largo del tiempo como resultado de cambios sociales, económicos, tecnológicos o ambientales. Por esta razón, es fundamental monitorear periódicamente su implementación y evaluar su desempeño luego de unos años desde su vigencia, para determinar si cumplen con la finalidad para los que fueron creadas o si, por el contrario, su vigencia ya no está justificada o genera efectos contraproducentes.

La evaluación ex post de las leyes es una herramienta para evaluar la calidad de estas. No obstante, la efectividad de estas evaluaciones depende en gran medida de la disponibilidad de información confiable sobre la implementación y cumplimiento de la ley (p. ej. indicadores definidos, plan de implementación y seguimiento, entre otros), así como de los recursos humanos y técnicos disponibles (p. ej. contratación de profesionales, aplicación de metodologías, adquisición de otras herramientas, entre otros). Por ello, para facilitar la evaluación ex post resulta indispensable contar con un sistema de monitoreo continuo, además de la participación de los destinatarios y sujetos involucrados, con el fin de orientar las decisiones legislativas basadas en evidencia (ver Figura 9).

Como resultado de esta evaluación es posible evaluar si una ley es adecuada en términos de su eficacia (cumple los objetivos para los cuales fue creada), eficiencia (si genera costos innecesarios), relevancia (pertinencia de la vigencia considerando las necesidades actuales) y coherencia (si está alineada con el ordenamiento jurídico vigente, las políticas actuales o si hay duplicaciones o vacíos legales). Esto permite determinar si es necesario mantenerla vigente o si se requiere de una modificación (p. ej. simplificación) o derogación (OECD, 2022). Para mayor detalle, se tiene las siguientes preguntas que orientan la evaluación:

- **Eficacia:** ¿Qué tan exitosa ha sido la ley en alcanzar su objeto o finalidad y generar los resultados esperados en su diseño?
- **Eficiencia:** ¿Los beneficios derivados de la ley justifican los costos de su implementación? ¿Hubo alternativas más económicas o eficientes para lograr estos resultados?
- **Relevancia:** ¿La ley sigue siendo pertinente para las necesidades actuales y futuras? ¿El objeto o finalidad propuesta en la ley

refleja aún el problema público que buscaba resolver?

- **Coherencia:** ¿Existen sinergias o conflictos entre esta ley, la constitución u otras normas vigentes?

Figura 9. *Evaluación ex post de una ley*



Nota. * La implementación está a cargo del Poder Ejecutivo. *Elaboración:* Oficina de Calidad Legislativa del Congreso de la República.

Si bien este tipo de evaluaciones vienen adoptándose con mayor rezago en su aplicación sistemática, en comparación a las otras buenas prácticas (p.ej. análisis ex ante o participación ciudadana), lo que se ha visto con mayor frecuencia son las acciones relacionadas a la simplificación regulatoria y administrativa, la cual consiste en la revisión del stock para la reducción de las cargas innecesarias así como la eliminación de regulaciones que ya cumplieron con su finalidad (p. ej. cargas administrativas, regulaciones) (Farias et al., 2022). Así, el Congreso de la República publicó la Ley 32114 en el 2024, la cual continúa el proceso de consolidación del espectro normativo peruano derogando las correspondientes leyes, decretos leyes, decretos de urgencia y resoluciones legislativas y dejando sin efecto decretos supremos, por haber cumplido su finalidad¹⁶.

Para la implementación de este tipo de evaluaciones, se debe tener en cuenta las dificultades que se presentan comúnmente, las cuales se relacionan con la disponibilidad y calidad de datos, así como el seguimiento

¹⁶ Acciones que se vienen ejecutando con la Comisión Especial Multipartidaria encargada del Ordenamiento Legislativo (Cemol) en el Congreso de la República.

y uso de estos. Ante esto, se emplean técnicas que permiten describir cómo y por qué una intervención (ley o decreto legislativo) genera efectos o impacto, como la «teoría del cambio¹⁷».

Para analizar en qué medida los impactos pueden atribuirse directamente a la ley evaluada e identificar cuando se traten de factores externos, se pueden emplear metodologías experimentales y, en ausencia de un diseño aleatorio de las intervenciones, es posible utilizar metodologías cuasiexperimentales (diseños de regresión discontinua, diferencia en diferencias, variables instrumentales).

En síntesis, la evaluación ex post de una ley requiere de elementos que deben construirse desde etapas iniciales de su elaboración, principalmente, los objetivos claramente definidos, indicadores y un plan de implementación y seguimiento orientados a alcanzarlos.

Resumen: Evaluación ex post de las leyes

- Las leyes deben evaluarse para verificar si siguen cumpliendo sus objetivos o generan efectos no deseados, considerando criterios como eficacia, eficiencia, relevancia y coherencia.
- La calidad de la evaluación depende de contar con información confiable, indicadores definidos, un plan de implementación y la participación de los actores involucrados.
- Existen instrumentos que facilitan la evaluación ex post, como la «teoría del cambio», la cual describe cómo y por qué una intervención (ley o decreto legislativo) genera un cambio. Así como también existen diversas metodologías cuantitativas y cualitativas para medir los impactos.
- La herramienta con la que se cuenta para realizar esta evaluación es la Guía metodológica para la evaluación ex post de las leyes y decretos legislativos (ver la sección 4.4 y el anexo 2).

17 Una teoría del cambio es la descripción de cómo se supone que una intervención conseguirá los resultados deseados (Gertler et al., 2017).

IV. Herramientas implementadas en el Congreso de la República

El Congreso de la República ha implementado herramientas que promueven la calidad legislativa. Entre estas se encuentran el **Manual de Técnica Legislativa**, la **Guía para la aplicación del análisis costo-beneficio en los proyectos de ley y dictámenes**, el **Índice de calidad legislativa** y la **Guía metodológica para la evaluación ex post de las leyes y decretos legislativos**. En esta sección se incluye una breve descripción de cada una de estas herramientas.

IV.1 Manual de Técnica Legislativa

Actualmente se cuenta con el Manual de Técnica Legislativa, una herramienta práctica que contiene reglas y pautas destinadas a establecer estándares para la elaboración de la legislación peruana. Este manual tiene el objetivo de unificar criterios para dar coherencia al ordenamiento jurídico; así como mejorar la comprensión y la aplicación de una ley. Se encuentra información relacionada a la estructura para la presentación de una ley, así como de otros instrumentos que se elaboran a lo largo de todo el ciclo legislativo (dictámenes, proyectos de ley y exposición de motivos).

IV.2 Guía para la aplicación del análisis costo-beneficio en los proyectos de ley y dictámenes

Esta guía proporciona los criterios y procedimientos para la elaboración del análisis costo-beneficio en los proyectos de ley y dictámenes. 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 en beneficio de la sociedad.

Previo a la aplicación del análisis costo-beneficio, es importante disponer de información de forma clara, concisa y ordenada sobre el problema que se busca resolver, los sujetos involucrados, objetivos que se buscan alcanzar, alternativas de solución e indicadores, a fin de tener mayor precisión y sustento en la elaboración de la iniciativa legislativa. Para sintetizar todo lo anteriormente expuesto, esta guía propone el empleo de la **Matriz 1**.

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 específico		

*Fuente: Guía para la Aplicación del Análisis Costo-Beneficio en los Proyectos de Ley y Dictámenes
Elaboración: Oficina de Calidad Legislativa del Congreso de la República.*

Luego de contar con la información anterior (Matriz 1), la elaboración del análisis costo-beneficio se inicia con la descripción de las posibles alternativas de solución, seguido de la identificación y cuantificación de los costos y beneficios para cada uno de los sujetos involucrados y, finalmente, llegando a elegir la alternativa de solución

óptima a través de la comparación entre ellas. Para este análisis, la guía propone emplear 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				

Nota. Tomado de la Guía para la Aplicación del Análisis Costo-Beneficio en los Proyectos de Ley y Dictámenes Elaboración: Oficina de Calidad Legislativa del Congreso de la República.

La **Matriz 2** expone la identificación de los costos y beneficios de cada alternativa de solución planteada para cada sujeto involucrado. Los costos están relacionados a las afectaciones, mientras que los beneficios representan las mejoras en el bienestar, todo ello respecto de los sujetos involucrados. Después de dimensionar los costos y beneficios, se procede a comparar y elegir la alternativa de solución más eficiente.

El análisis costo-beneficio es una herramienta esencial para la planificación y evaluación de las propuestas legislativas y dictámenes, permitiendo tomar decisiones mejor fundamentadas que maximicen los beneficios y minimicen los costos y riesgos cuya finalidad es el beneficio de la sociedad.

IV.3 Instrumentos de participación y transparencia

El Congreso de la República, en su compromiso con la participación ciudadana y la transparencia, ha implementado herramientas digitales clave para acercar su labor a la ciudadanía. Estas plataformas son fundamentales para que los ciudadanos no solo estén informados, sino que también puedan influir directamente en el proceso legislativo. Entre estas innovaciones destacan los Foros Legislativos Virtuales, que abren un espacio para el debate y la recolección de opiniones, y el Archivo Digital de la Legislación del Perú, una fuente de información sobre todo el procedimiento legislativo.

a) Foros Legislativos Virtuales

La Oficina de Participación Ciudadana del Congreso de la República ha implementado los Foros Legislativos Virtuales. Esta herramienta permite a los ciudadanos opinar a favor, en contra o proponer alternativas sobre los proyectos de ley presentados ante el Congreso mientras están en estudio en comisión. El objetivo es fomentar la participación ciudadana en el análisis y debate de la legislación, recopilando aportes y sugerencias que luego se incorporan al material de trabajo de las comisiones ordinarias para la emisión del dictamen correspondiente.

¿Cómo participar en Foros Legislativos Virtuales?

- El ciudadano ingresa al sistema de Proyectos de Ley, a través del siguiente enlace: <https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal/#/expediente/search>
- Una vez identificado el proyecto de ley de su interés, ingresa al expediente virtual, donde encontrará los documentos vinculados a la iniciativa legislativa, y visualizará el botón de acción: “presente su opinión”, que al ingresar a ese enlace aparecerá un formulario, en el que deberá completar los datos en los campos obligatorios, incluyendo su opinión para luego enviar la información presionando el botón: “Registrar opinión”.

Las opiniones ciudadanas pueden ser presentadas sin límites de caracteres, los 365 días del año y las 24 horas del día. Estas opiniones ingresan al sistema de los Foros Legislativos Virtuales donde son revisadas y validadas antes de su publicación.

Figura 10. Foro Legislativo

The screenshot displays the 'PROYECTOS DE LEY' section of the Peruvian Congress website. The main project shown is 'PROYECTO DE LEY N° 11726/2024-CR'. Key details include: Periodo Parlamentario 2021-2026; Legislatura Segunda Legislatura Ordinaria 2024; Fecha de Presentación 23/06/2023; and Proponente Congreso. The title is 'LEY QUE FORTALECE EL MONITORIO, LA EVALUACIÓN Y LA ARTICULACIÓN DE LA GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES EN LAS INSTITUCIONES EDUCATIVAS'. A red button labeled 'Presente su opinión' is prominently displayed. Below the title, there is a 'Sembla' section with a brief description, 'Observaciones', and a list of authors including Oscar Injigo, Niza Marly, Rogelio Delgado, Martha Lopez, Imelda Mejía, David Julio, and Loreo Morales. A progress bar at the bottom indicates the project's status: 'Presentado', 'Enviado a Comisiones', 'En Comisiones', 'Debate en Pleno', 'Enviado al Ejecutivo', and 'Ley Publicada'. A table at the bottom shows the project's history, with entries for 24/06/2023 (En Comisión) and 23/06/2023 (Presentado).

Nota. Obtenido de <https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal/#/expediente/search>

Tratamiento a las opiniones ciudadanas

Una vez que las opiniones ciudadanas son revisadas, se publican automáticamente en la web de los Foros Legislativos Virtuales y se integran al expediente del proyecto de ley. Además, estas opiniones se envían mensualmente, a través de un informe web oficial, al congresista autor de la iniciativa, a su grupo parlamentario y a las comisiones ordinarias encargadas de analizar el proyecto de ley y de realizar el dictamen.

Para asegurar que la información proporcionada por la ciudadanía sea mejor aprovechada y tenga un impacto en el procedimiento legislativo, es fundamental que las opiniones cumplan con las siguientes características:

- **Fundamentadas:** Las opiniones deben estar respaldadas por argumentos sólidos y, si es posible, deben contener evidencia.
- **Lenguaje claro y conciso:** Las opiniones deben ser fáciles de

entender, para lo cual se debe usar un lenguaje directo y evitar la complejidad innecesaria.

- Relacionadas con el fin del proyecto de ley: Los aportes deben ser pertinentes al tema central y a los objetivos de la iniciativa legislativa.

La participación de la ciudadanía en los Foros Legislativos Virtuales es una forma efectiva de influir en la legislación del país y un valioso aporte al fortalecimiento de la democracia.

b) Archivo Digital de la Legislación del Perú

El Congreso de la República cuenta con una herramienta denominada Archivo Digital de la Legislación del Perú. Esta centraliza toda la información del procedimiento legislativo, detallando las actividades y documentos que respaldan las decisiones de los parlamentarios. Se pueden encontrar, entre otros, los proyectos de ley con su exposición de motivos, los dictámenes, las agendas de las comisiones y de los Plenos, los diarios de debates, los detalles de las autógrafas enviadas al presidente de la República (incluyendo, sus comentarios, de corresponder), y las mociones presentadas durante el proceso de aprobación de las leyes (ver Figura 11).

Figura 11. Foro Legislativo

Año de la Promoción de la Industria Responsable y el Compromiso Climático

CONGRESO de la REPÚBLICA del PERÚ

2007-2016
Decenio de las
Personas con
Discapacidad
en el Perú

Portal del Congreso Guía del usuario

■ INICIO

■ CONSTITUCIONES DEL PERÚ

REGLAMENTOS DEL
■ CONGRESO DE LA
REPÚBLICA

■ LEYES DE INDIAS

■ LEGISLACIÓN DEL SIGLO XIX
HASTA 1904

■ LEGISLACIÓN DESDE 1904

■ LEYES REGIONALES

■ DECRETOS LEGISLATIVOS

■ DECRETOS DE URGENCIA

■ LEYES CONSTITUCIONALES

■ LEYES EN QUECHUA

■ DECRETOS SUPREMOS
EXTRAORDINARIOS

■ INFORMACIÓN JURÍDICA

■ OTROS ENLACES DE
INTERÉS

 **Archivo Digital de la
Legislación del Perú**

El Archivo Digital de la Legislación del Perú contiene principalmente las normas con rango de ley que pertenecen al sistema normativo peruano, así como las Leyes de Indias. En definitiva, información indispensable para el conocimiento de la normatividad nacional.

Legislación desde 1904

Esta búsqueda comprende las normas con rango o fuerza de ley desde el año 1904 hasta la fecha. Abarca leyes, resoluciones legislativas, decretos leyes, leyes regionales expedidas por los Congresos respectivos que creó la Constitución de 1920, decretos legislativos, decretos de urgencia y otras con rango o fuerza similar que se ha considerado incluir.

Tipo norma: Tipo búsqueda:

Rango de normas: Del Al

Ordenar por:

Nota. Obtenido de <https://www.leyes.congreso.gob.pe/>

IV.4 Índice de Calidad Legislativa (ICL)

El ICL es una herramienta diseñada para analizar la producción legislativa considerando los requerimientos del reglamento del Congreso de la República y las buenas prácticas reconocidas, utilizando la información de los dictámenes emitidos por las comisiones ordinarias. Esto con la finalidad de promover la mejora continua y la transparencia en el ciclo legislativo.

Para esto, se han considerado tres pilares: i) el sustento y la relevancia en la formulación de las propuestas normativas, ii) la participación de los sujetos involucrados y la transparencia en el proceso, y iii) la precisión y eficacia normativa de las leyes aprobadas, cuyas ponderaciones para cada pilar fueron 40 %, 30 % y 30 %, respectivamente (Ver Tabla 5). En el ICL, los valores otorgados a cada ley evaluada oscilan entre 0 y 1, siendo 0 el valor más bajo y 1 el más alto.

Tabla 5. Pilares del ICL

Pilar	Componentes
<p>1. Sustento y relevancia: Se refiere a la importancia de que las iniciativas legislativas se encuentren basadas en evidencia y sean coherentes con el marco normativo vigente.</p> 	<p>1.1 Problema público: La identificación de un problema público basado en evidencia permite dimensionar soluciones eficientes en beneficio de la sociedad.</p>
	<p>1.2 Planteamiento de objetivos: Permite identificar una situación esperada alcanzable acorde a la realidad.</p>
	<p>1.3 Aplicación del análisis costo-beneficio: Permite tomar decisiones más fundamentadas que maximicen los beneficios de la sociedad.</p>
	<p>1.4 Vinculación con políticas priorizadas: Las iniciativas legislativas que se encuentran vinculadas con las políticas priorizadas conllevan a lograr los objetivos consensuados.</p>
	<p>1.5 Análisis del marco normativo: Analizar el marco normativo existente, la interrelación entre las normas más relevantes y cómo la propuesta legislativa impactaría permite reducir contingencias de inaplicabilidad por incongruencias normativas o por potenciales declaratorias de inconstitucionalidad.</p>
<p>2. Participación y transparencia: Se refiere a las actividades que fomentan la participación de los sujetos involucrados y la transparencia del proceso.</p> 	<p>2.1 Solicitud y tratamiento de comentarios: Contar con los aportes de los involucrados es importante para conocer sus necesidades y que estas puedan ser atendidas. Entre estos se encuentran entidades públicas, privadas, ONG, academia, etc. Analizar las apreciaciones de instituciones especializadas nutre el estudio técnico de las iniciativas legislativas.</p>
	<p>2.2 Transparencia en la aprobación de la ley: La aprobación de la ley se realizó priorizando las acciones que promueven la transparencia en el ciclo legislativo.</p>
<p>3. Precisión y eficacia jurídica: Se refiere a las incidencias que se pueden presentar en la aplicabilidad de la ley a partir de su publicación.</p> 	<p>3.1 La ley no presenta fe de erratas: Una ley sin fe de erratas es aquella que ha sido promulgada y publicada correctamente, sin necesidad de correcciones posteriores que afecten su aplicación.</p>
	<p>3.2 La ley es dispositiva: Es importante que una ley sea dispositiva; es decir, que genere efectos legales válidos y vinculantes una vez que entra en vigor.</p>

Elaboración: Oficina de Calidad Legislativa del Congreso de la República.

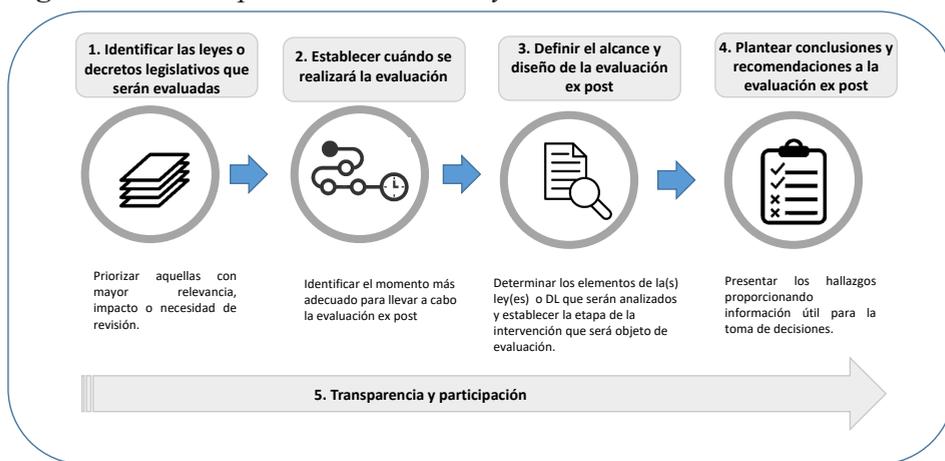
El ICL busca ser un mecanismo de incentivos para promover la calidad legislativa, considerando los requerimientos vigentes y las buenas prácticas a lo largo de todo el ciclo legislativo.

IV.5 Guía metodológica para la evaluación ex post de las leyes y decretos legislativos

La **Guía metodológica para la evaluación ex post de leyes y decretos legislativos**, elaborada por la Oficina de Calidad Legislativa del Congreso de la República, establece un marco técnico y estandarizado para evaluar si las normas vigentes han cumplido con sus objetivos o finalidad, han generado los impactos esperados y siguen siendo pertinentes en el contexto actual. Esta herramienta busca fortalecer el rol del Congreso de la República en la mejora continua de la calidad legislativa y alinear sus prácticas con los estándares internacionales promovidos por la OCDE.

El proceso de evaluación ex post comprende cinco etapas esenciales: 1) Identificar las leyes que serán evaluadas; 2) Establecer cuándo realizar la evaluación; 3) Definir el alcance y diseño de la evaluación Ex Post; 4) Plantear conclusiones y recomendaciones en el informe de evaluación; y 5) Transparencia y participación en la evaluación (ver Figura 12).

Figura 12. Pasos para evaluar una ley existente



Nota. Tomado de *Guía metodológica para la evaluación ex post de las leyes y decretos legislativos*.
Elaboración: Oficina de Calidad Legislativa del Congreso de la República.

Cada evaluación se orienta por principios de eficacia, eficiencia, coherencia y relevancia, que permiten medir avances concretos y objetivos en los distintos niveles de resultados. La metodología reconoce la

importancia de mitigar riesgos y considerar factores externos que puedan influir en la implementación o en los efectos de la ley evaluada. La teoría del cambio, como herramienta central, contribuye a vincular los insumos y actividades con los productos, resultados e impactos observables en la sociedad, que se obtuvieron luego de la implementación de una ley.

Finalmente, la guía no solo aporta criterios técnicos, además impulsa una transformación cultural en el Parlamento, consolidando una visión cíclica de la función legislativa basada en la evidencia, la transparencia y la rendición de cuentas. Al institucionalizar la evaluación ex post, el Congreso de la República refuerza su compromiso con una legislación útil, sostenible y ajustada a las necesidades reales de la población.

Bibliografía

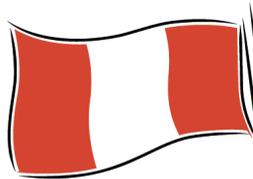
- Baldwin, R., Cave, M., & Lodge, M. (2012). *Understanding Regulation: Theory, Strategy, and Practice*. Nueva York: Oxford University Press Inc.
- Banco Mundial. (2017). *Informe sobre el desarrollo mundial 2017: La gobernanza y las leyes, cuadernillo del “Panorama general”*. Washington DC.
- Congreso de la República. (2023). *Reglamento del Congreso de la República*.
- Congreso de la República del Perú. (2021). *Manual de Técnica Legislativa*. <https://www.congreso.gob.pe/Docs/constitucion/Manual-Tecnicas-Legislativas/index.html>
- Department for Business and Trade. (2023). *Better Regulation Framework Guidance*. <https://assets.publishing.service.gov.uk/media/67587ba55a2e4d4b993bfa83/better-regulation-framework-guidance-2023.pdf>
- Farias, P., Olivares, E., Alcorn, R., Trnka, D., Flores, M., Rodrigo, D., & Zárate Moreno, A. (2022). *¿Preparados para regular?: Lecciones y desafíos de la regulación en América Latina y el Caribe*. doi:<https://doi.org/10.18235/0004329>
- Gertler, P., Martinez, S., Rawlings, L., Premand, P., & Vermeersch, C.

- (2016). *La evaluación de impacto en la práctica*. doi:<https://doi.org/10.18235/0006529>
- Moore, M. H. (1995). *Creating public value: Strategic management in government*. Harvard University Press.
- Murillo, M., Schneider, B., Lacoviello, M., Scartascini, C., Monaldi, F., Payne, J., . . . Navarro, J. (2006). *La política de las políticas públicas: Progreso Económico y social en América Latina: Informe 2006*. doi:<https://doi.org/10.18235/0012575>
- OECD. (2012). *Recommendation of the Council on Regulatory Policy and Governance*. París: OECD Publishing. doi:<https://doi.org/10.1787/9789264209022-en>
- OECD.(2022).*BetterRegulationPracticesacrosstheEuropeanUnion2022*. París: OECD Publishing. doi:<https://doi.org/10.1787/6e4b095d-en>
- OECD. (2023). *Directrices de la OCDE sobre Procesos de Participación Ciudadana*. (O. Publishing, Ed.) París: Estudios de la OCDE sobre Gobernanza. doi:<https://doi.org/10.1787/flb22902-es>
- OECD. (2024). *Panorama de las Administraciones Públicas: América Latina y el Caribe 2024*. París,: OECD Publishing. doi:<https://doi.org/10.1787/0f191dcb-es>
- OECD (2025), *OECD Regulatory Policy Outlook 2025*, OECD Publishing, París, <https://doi.org/10.1787/56b60e39-en>.
- Osiptel. (2023). *Los servicios de telecomunicaciones en los hogares peruanos: Encuesta Residencial de Servicios de Telecomunicaciones (ERESTEL)*. <https://repositorio.osiptel.gob.pe/handle/20.500.12630/936>
- UNICEF. (2023). *Análisis del panorama del sobrepeso y obesidad infantil y adolescente en Perú: Recomendaciones de políticas para mejorar la salud y nutrición infantil*. <https://www.unicef.org/lac/media/42516/file/Resumen-Ejecutivo-Obesidad-en-Per%C3%BA.pdf>

Anexo I: Guía para la aplicación del análisis costo-beneficio en los proyectos de ley y dictámenes



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
www.congreso.gob.pe/calidadlegislativa

Primera edición, noviembre 2024, tiraje: 1000 ejemplares

Índice

Presentación	71
Prólogo.....	74
Introducción	77
I. Aspectos Generales.....	81
I.1 Objetivo.....	81
I.2 Finalidad.....	81
I.3 Alcance.....	81
I.4 Análisis costo-beneficio en los proyectos de ley y dictámenes	81
II. Consideraciones previas a la aplicación del análisis costo-beneficio en el Congreso de la República.....	83
II.1 Problema identificado	84
II.2 Sujetos involucrados.....	85
II.3 Objetivos del proyecto de ley	85
II.4 Alternativas de solución.....	86
II.5 Indicadores.....	86

III. Aplicación del análisis costo-beneficio en el Congreso de la República (ACB-CR).....	89
III.1 Identificación y cuantificación de impactos	89
III.2 Evaluación y selección de alternativas	93
IV. Flujograma de la información previa y de la aplicación del ACB-CR	95
V. Verificación del cumplimiento del ACB-CR	96
V.1 Proyecto de ley.....	96
V.2 Dictámenes de las comisiones ordinarias.....	96
VI. Caso aplicado: Fortalecimiento de la Ventanilla Única de Comercio Exterior (VUCE) para dinamizar el comercio exterior	98
ANEXO I: Metodologías complementarias al ACB-CR	100
ANEXO II: Verificación de cumplimiento del ACB-CR en las comisiones ordinarias	105

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.

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.”¹. 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

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

ley. Esto podría darse dentro o fuera de la misma estructura del Congreso 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.

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-CR²). 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.

El Manual de Técnica Legislativa³ 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 información⁴ 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.

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 requeridas⁵ para la elaboración de la exposición de motivos (fundamento de la propuesta) y en el análisis de la propuesta legislativa (análisis técnico), respectivamente.

⁵ 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 (SMART⁶), 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?*

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 desempeño⁷) y la implementación de las alternativas de solución (indicadores de insumo y de producto⁸).

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 información⁹ 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 netos¹⁰ genere a la sociedad.

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

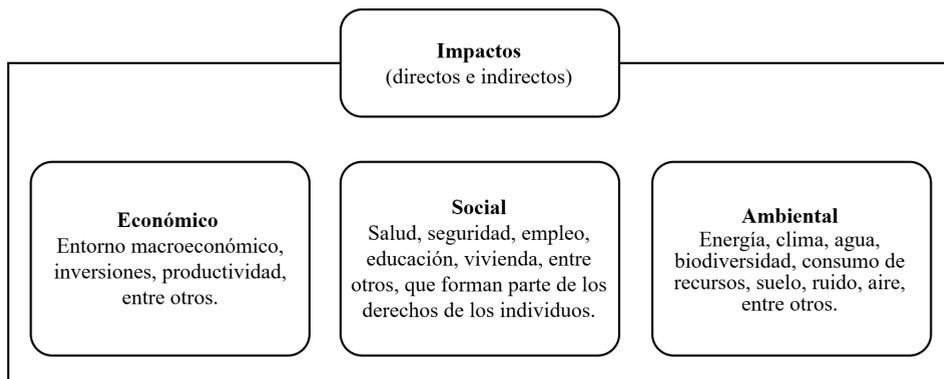
Los impactos a considerar en la evaluación pueden ser económicos, sociales o ambientales, entre otros¹¹. Estos pueden ser directos o indirectos,

10 Beneficio neto = beneficios - costos.

11 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 presupuestal y ambiental.

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



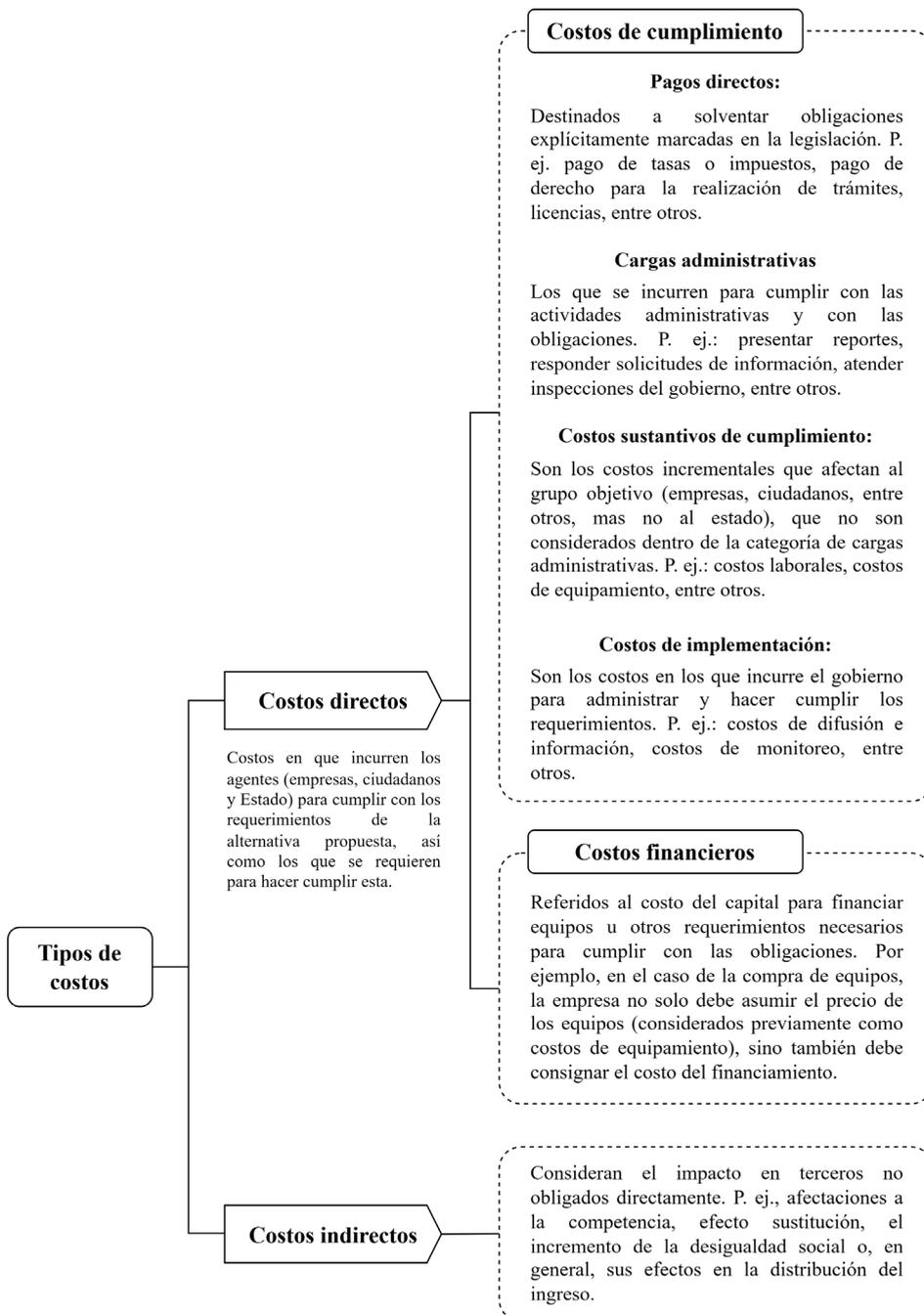
Elaboración: Oficina de Calidad Legislativa - OCL

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**).

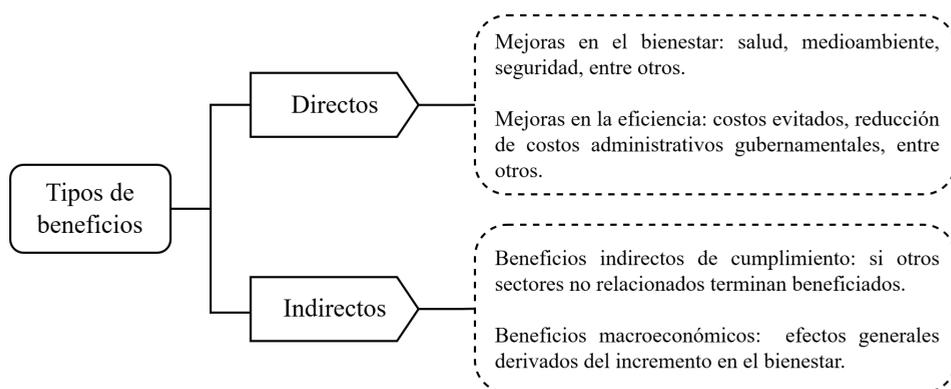
Figura 3. Tipos de costos



Elaboración: Oficina de Calidad Legislativa - OCL

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 impactos¹² 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

¹² 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 otras¹³.

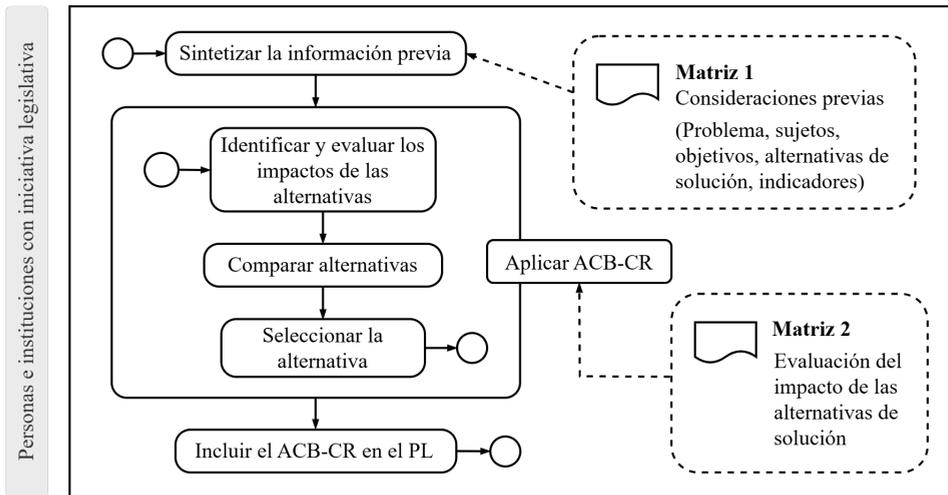
Para los casos en los que se cuente con información cuantitativa monetizable, es posible aplicar el análisis costo-beneficio. Mientras que para los casos en los que se dificulte contar con información más rigurosa o específica, es posible aplicar el análisis costo-efectividad o el análisis multicriterio. 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

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

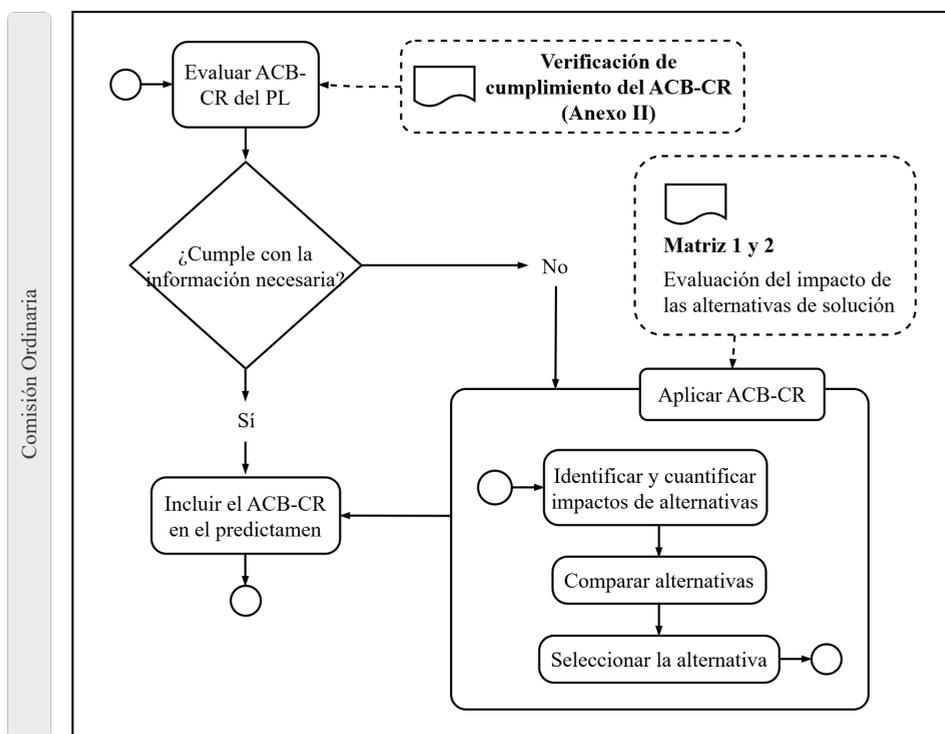
En los dictámenes de las comisiones ordinarias (artículo 70 del Reglamento del Congreso) se debe tener en cuenta las siguientes consideraciones:

- 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.

Elaboración: Oficina de Calidad Legislativa – OCL

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"> Personas naturales y jurídicas (exportadores, importadores y operadores de comercio exterior). Ministerio de Comercio Exterior y Turismo (MINCETUR). 	<p>Objetivo general:</p> <ul style="list-style-type: none"> Ampliar los procedimientos y servicios que ofrece la VUCE, a fin de contribuir con la competitividad del comercio exterior. 	<ul style="list-style-type: none"> Crear el marco normativo que amplíe la operatividad de la VUCE. Simplificar los procedimientos y servicios del comercio exterior en cada entidad competente. Difundir los procedimientos y servicios del comercio exterior en cada entidad competente. 	<ul style="list-style-type: none"> Número de días promedio en que se atienden los trámites. Número de trámites anuales atendidos por la VUCE (https://www.vuce.gob.pe/Boletines/Boletin%20Anual%20MR%202023.pdf) Número de procedimientos y servicios por simplificarse en cada entidad. Número de personas naturales y jurídicas que accedieron a la información sobre los procedimientos y servicios en cada entidad.

* 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		
		Monetario (cuantitativo)		Beneficio		No monetario (cualitativo)
		Costo	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 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.			
	Sector público	Costos de simplificación de los procedimientos y servicios en cada entidad.	Valorización del tiempo que ahorra producto de la atención 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 un mayor conocimiento de los procedimientos y servicios en cada entidad.			
	Sector público	Costos de realización de talleres o capacitaciones que permitan la difusión de los procedimientos y servicios en cada entidad.	Valorización del tiempo que ahorra en la atención de los procedimientos y servicios producto de una correcta orientación de los agentes del comercio exterior.			

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:

- 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
Costos				
Costos financieros				
Costos de cumplimiento				
...				
Otros costos indirectos				
Beneficios				
Beneficios 1				
Beneficios 2				
...				
Otros beneficios indirectos				
Beneficios netos				

- Definir una tasa de descuento¹⁴ 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:

14 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_{A_i} : 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.

a) 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.

a) 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.

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

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				

Anexo II: Guía metodológica para la evaluación ex post de las leyes y decretos legislativos



GUÍA METODOLÓGICA PARA LA EVALUACIÓN EX POST DE LEYES Y DECRETOS LEGISLATIVOS

OFICINA DE CALIDAD LEGISLATIVA



GUÍA METODOLÓGICA PARA LA EVALUACIÓN EX POST DE LEYES Y DECRETOS LEGISLATIVOS

Oficina de Calidad Legislativa

GUÍA METODOLÓGICA PARA LA EVALUACIÓN EX POST DE LEYES Y DECRETOS LEGISLATIVOS

EDICIÓN

Oficina de Calidad Legislativa
Mayo 2025

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
www.congreso.gob.pe/calidadlegislativa

Primera edición, mayo 2025, tiraje: 1000 ejemplares

Índice

Presentación	116
Prólogo.....	119
Introducción	122
I. Aspectos Generales.....	124
I.1 Objetivo.....	124
I.2 Finalidad.....	124
I.3 Alcance.....	124
II. Metodología para la evaluación Ex Post	125
II.1 Primer paso: Identificar las leyes que serán evaluadas.....	126
a) Requisitos previos a la selección de leyes y decretos legislativos	126
b) Evaluación de criterios asociados a la evaluación Ex Post ...	126
c) Clasificación por puntajes para priorizar la evaluación	131
d) Validación de la selección de leyes y decretos legislativos ...	133
II.2 Segundo paso: Establecer cuándo realizar la evaluación	133

II.3 Tercer paso: Definir el alcance y diseño de la evaluación Ex Post.....	136
a) Elementos de la ley a ser analizada	137
b) Aplicación de la teoría del cambio	137
c) Definición de indicadores	141
d) Selección de los tipos de evaluación	143
II.4 Cuarto paso: Plantear conclusiones y recomendaciones en el Informe de Evaluación.....	147
II.5 Quinto paso: Transparencia y Participación en la Evaluación	147
III. Mecanismos de interacción con actores involucrados en la evaluación Ex Post.....	149
III.1 Identificación y clasificación de actores involucrados	149
III.2 Formulación de preguntas para actores involucrados	152
III.3 Mitigación de riesgos en la participación de actores involucrados	153
IV. Consideraciones finales para la implementación efectiva de la evaluación Ex Post.....	155
V. Glosario	158
VI. Anexos	161
VI.1 Anexo 1. Tipos de estándares y directrices para la evaluación Ex Post.....	161
VI.2 Anexo 2. Guía de preguntas principales y conexas para la evaluación Ex Post	162
VI.3 Anexo 3. Plazo para la realización de las evaluaciones Ex Post.....	164
VI.4 Anexo 4. Preguntas clave para la recolección de datos.....	166

VI.5 Anexo 5. Fuentes para la recolección de datos	167
VI.6 Anexo 6. Aspectos clave para la identificación e interacción con actores involucrados	168
VI.7 Anexo 7. Estructura del informe de evaluación Ex Post.....	169
VI.8 Anexo 8. Métodos de evaluación de impactos experimentales y cuasiexperimentales.	170

Presentación

Construir un parlamento moderno, eficiente y con legitimidad requiere fortalecer su capacidad para producir leyes en las que prevalezcan la razón y la evidencia por encima de las buenas intenciones. El desafío de atender la demanda ciudadana por nuevos derechos y servicios públicos exige la elaboración de normas que estén alineadas con las políticas nacionales y con la realidad social; leyes que cumplan sus objetivos, contribuyan a una mejor asignación de los recursos públicos y generen bienestar, y no leyes que prontamente se conviertan en declaraciones ineficaces o simbólicas.

Bajo esta premisa, el *ciclo legislativo* no debe concluir con la promulgación de una ley, sino proyectarse hacia la verificación y evaluación sistemática de sus efectos. Evaluar después de legislar no debe considerarse una excepción o una actividad optativa, sino una exigencia institucional que permita al legislador reflexionar sobre los resultados reales de sus decisiones. En los parlamentos modernos, legislar es un acto cíclico, no un evento único o agotado.

En este contexto, la evaluación *ex post* adquiere una relevancia ineludible al constituirse en un instrumento clave para determinar si una norma ha cumplido con los objetivos esperados, si generó efectos no previstos o si el contexto social ha variado de forma tal que se justifique su modificación, derogación o ratificación.

La experiencia comparada demuestra que los parlamentos más sólidos del mundo han incorporado la evaluación ex post como política de Estado. En países como Alemania, Estados Unidos o el Reino Unido, existe una tradición afianzada de evaluación posterior, con unidades técnicas permanentes encargadas de medir el desempeño de las normas.

En América Latina, Chile ha implementado, en su cámara de diputados como unidad especializada, el Departamento de Evaluación de la Ley. En el parlamento colombiano se ha comenzado a incorporar instrumentos metodológicos e indicadores normativos que sugieren reformas legales sobre la base de datos empíricos. En México, especialmente en los congresos estatales, se ha establecido como obligatoria la evaluación del impacto ex post para aquellas normas con efectos relevantes.

A fin de alcanzar estos objetivos y alinear el Congreso de la República del Perú a los estándares internacionales promovidos por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), el año 2023 se crea la Oficina de Calidad Legislativa como órgano técnico especializado, responsable de realizar la evaluación y el seguimiento ex post de leyes y decretos legislativos promulgados, así como establecer y difundir la metodología para realizar dicha evaluación.

En consecuencia, la publicación del presente documento, la *Guía Metodológica para la Evaluación Ex Post de Leyes y Decretos Legislativos*, elaborada por la Oficina de Calidad Legislativa, no es únicamente una herramienta técnica que recoge buenas prácticas con un enfoque estructurado, claro y adaptado al contexto peruano. Es, sobre todo, una manifestación del compromiso del Parlamento con la construcción de una cultura legislativa orientada a la evaluación, la evidencia y la mejora continua.

La elaboración de esta Guía ha sido el resultado de arduos meses de labor del equipo técnico multidisciplinario de esta oficina, acompañado de mesas de trabajo con expertos en la materia, tanto del sector público, como del sector privado y la academia. También incorpora las opiniones de la ciudadanía recogidas a través de una consulta pública en el marco de la formulación de la metodología.

Con la aplicación de esta Guía el Congreso avanza con uno de sus propósitos más exigentes y, hasta ahora, escasamente desarrolladas:

la incorporación de actores clave (ciudadanía, academia, sector privado y entidades ejecutoras) en la evaluación de las leyes. Esta participación contribuye a fortalecer la legitimidad democrática al vincular las normas con los efectos reales que generan en la sociedad. Como se ha señalado en el ámbito doctrinario, una ley sin evaluación es un acto incompleto del poder público: una “*intervención ciega*”.

Finalmente, esta *Guía Metodológica para la Evaluación Ex Post de Leyes y Decretos Legislativos* debe convertirse en la herramienta estratégica para la profesionalización de la función legislativa y de mejora de la calidad de las leyes en el Perú. Dado que, como señalara el profesor alemán Hans-Peter Schneider: “*una buena ley no es la que se aprueba rápido, sino la que resiste el paso del tiempo porque fue bien pensada, bien implementada y evaluada*”. Esta guía metodológica busca precisamente dar contenido concreto a ese compromiso.

Iván De la Cruz Hermoza

Jefe de la Oficina de Calidad Legislativa

Prólogo

Como Tercer Vicepresidente del Congreso de la República, es un honor prologar esta *Guía metodológica para la evaluación ex post de leyes y decretos legislativos*, elaborada por la Oficina de Calidad Legislativa.

Con esta herramienta, el Congreso da un paso firme en su compromiso de hacer mejores leyes que realmente respondan a las necesidades de los peruanos. ¿Y por qué es tan importante esta guía? Porque, por primera vez de manera estructurada, será posible evaluar si las leyes que hemos aprobado han sido eficaces con el paso del tiempo. Es decir, si cumplieron sus objetivos, si resolvieron los problemas para los que fueron creadas y si generaron un impacto positivo y concreto en la vida de los ciudadanos. En otras palabras, por fin podremos saber si el Parlamento está cumpliendo bien con su función más importante: la de legislar en beneficio de todos los peruanos.

Implementar mejores prácticas en el proceso legislativo es clave. No se trata solo de aprobar más normas, sino de aprobar mejores normas. Y eso solo será posible si se asume con responsabilidad el trabajo legislativo, utilizando evidencia, incorporando la opinión de la ciudadanía y corrigiendo lo que no funciona.

Por otro lado, uno de los grandes retos que tenemos en el Congreso es cambiar nuestra forma de trabajar. Solo si transformamos la cultura organizacional del Parlamento podremos estar a la altura de lo que el país necesita: leyes que funcionen, que sean claras, útiles y que generen un impacto real en la vida de los ciudadanos, y no todo lo contrario.

Esta publicación busca justamente eso: que sigamos avanzando hacia un Congreso más técnico y responsable con su función, pero, sobre todo, más comprometido con dar respuestas reales a los desafíos del Perú.

En noviembre de 2024, esta oficina publicó la Guía de Análisis Costo-Beneficio. Ese fue un gran paso para ayudar a los distintos actores en el Parlamento a, antes de aprobar una norma, identificar a quiénes impacta, cuáles serán sus beneficios y riesgos, y los objetivos que persigue. A ese análisis se le llama evaluación previa o ex ante.

Hoy, la Oficina de Calidad Legislativa nos presenta una herramienta que aborda la evaluación posterior o ex post, un terreno que, hasta ahora, el Congreso no había explorado. Esta evaluación, realizada luego de un tiempo de vigencia de la norma, permite revisar si la ley funcionó como se esperaba: si las entidades encargadas cumplieron sus tareas, si la ciudadanía ajustó su comportamiento según lo previsto y si los resultados fueron los deseados. Así, descubrimos qué funcionó, qué debe mejorar y qué efectos no previstos debemos evitar.

A nivel internacional, esta práctica ya es habitual. En Estados Unidos, la Oficina de Rendición de Cuentas (GAO) lidera este tipo de revisiones; Reino Unido, Canadá y Alemania también han avanzado desde sus parlamentos; y, en Latinoamérica, Chile ha sido pionero. La OCDE respalda este enfoque, aunque su aplicación aún está en proceso en muchos países.

Con esta guía, el Congreso del Perú se alinea con las mejores prácticas globales. Y a ello se suma la meta de comprender que no es mejor producir más leyes, sino leyes de calidad, que generen un cambio real y sostenible.

Sigamos avanzando hacia un Congreso más moderno, más técnico, pero sobre todo más comprometido con dar respuestas reales a los desafíos del Perú. Solo este camino nos llevará a fortalecer la labor legislativa y a cumplir con nuestro compromiso principal: el de servir mejor a todos los peruanos y el de avanzar juntos hacia ese país que todos soñamos.

Alejandro Caveró Alva

Tercer Vicepresidente del Congreso de la República

Introducción

En un entorno legislativo dinámico, la evaluación ex post¹ se erige como un pilar esencial para contribuir a la efectividad de las leyes y decretos legislativos aprobados por el Congreso de la República y el Poder Ejecutivo, respectivamente. Este proceso, ubicado al final del ciclo regulatorio, permite determinar si una ley está alcanzando los resultados e impactos planteados en su diseño, identificar los desafíos en su implementación y formular recomendaciones para mejorar su ejecución o ajustar su enfoque según los hallazgos obtenidos.

Basada en criterios objetivos definidos a partir de la experiencia internacional², y adaptados al contexto nacional, la presente guía metodológica responde a la necesidad de institucionalizar esta práctica en el sistema parlamentario. Su aporte radica en establecer un marco lógico claro y sistemático que permita evaluar el estado, los resultados e impactos

1 En el 2012, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico - OCDE identificó tres pilares fundamentales para fortalecer las bases regulatorias y promover el desarrollo de economías emergentes, entre las que se encuentran las evaluaciones ex post, proceso clave para analizar la efectividad de las leyes asegurando que continúan siendo pertinentes, eficientes y adecuadas a los objetos establecidos en su diseño. OECD. (2012). Evaluating Laws and Regulations: The Case of the Chilean Chamber of Deputies. OECD Publishing. https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2012/05/evaluating-laws-and-regulations_g1g1d0e4/9789264176263-en.pdf

2 Ver el Anexo 1 de la Guía metodológica para la evaluación ex post de leyes y decretos legislativos.

de las leyes, generando recomendaciones fundamentadas en evidencia para mejorar la calidad en la producción legislativa, fortalecer el ejercicio eficaz y transparente del control político y contribuir al bienestar social y los objetivos estratégicos del país.

La evaluación ex post no solo es un proceso técnico, sino también participativo. Su desarrollo requiere la participación de todos los actores involucrados en el diseño y la implementación de la ley, incluidas las entidades públicas responsables de su aplicación, el sector privado, la academia y la ciudadanía en general. La participación de estos actores enriquece la evaluación con múltiples perspectivas, asegurando que los resultados reflejen la realidad de la aplicación normativa y permitiendo la construcción de recomendaciones más precisas y aterrizadas a la realidad.

Además, la evaluación cumple una función prospectiva, ya que sus hallazgos no solo permiten mejorar la ejecución de leyes vigentes, sino que también constituyen una base de conocimiento para futuras decisiones normativas. De este modo, se convierte en un insumo clave para el diseño de nuevas políticas, promoviendo una legislación más eficiente y alineada con las necesidades reales de la sociedad.

El contenido de la guía se estructura en cuatro secciones: i) aspectos generales, donde se describe su objetivo, finalidad y alcance; ii) metodología, que detalla las cinco etapas clave para realizar una evaluación ex post; iii) mecanismos para la participación de los actores involucrados, que proporciona herramientas para fomentar y fortalecer su interacción en la evaluación; y, iv) consideraciones finales, donde se presentan recomendaciones prácticas para optimizar la implementación de este proceso evaluativo en el sistema parlamentario.

Más allá de un manual técnico, la guía busca fomentar una cultura de aprendizaje, transparencia y rendición de cuentas que refuerce el compromiso del Congreso de la República con la calidad legislativa y el bienestar ciudadano.

I. Aspectos Generales

I.1 Objetivo

Establecer una metodología que constituya un marco de referencia estandarizado que oriente a la Oficina de Calidad Legislativa del Congreso de la República en la evaluación ex post de leyes y decretos legislativos vigentes, mediante el empleo de un enfoque sistemático y el uso de evidencia.

I.2 Finalidad

Evaluar el desempeño de las leyes y decretos legislativos para determinar si cumplen con el objeto planteado en su diseño y si generan impactos positivos en el ámbito social, económico, ambiental. Así como, promover la mejora continua del proceso legislativo, optimizando la asignación de recursos públicos, fomentando la participación de los actores involucrados, e impulsando la transparencia y rendición de cuentas ante la ciudadanía.

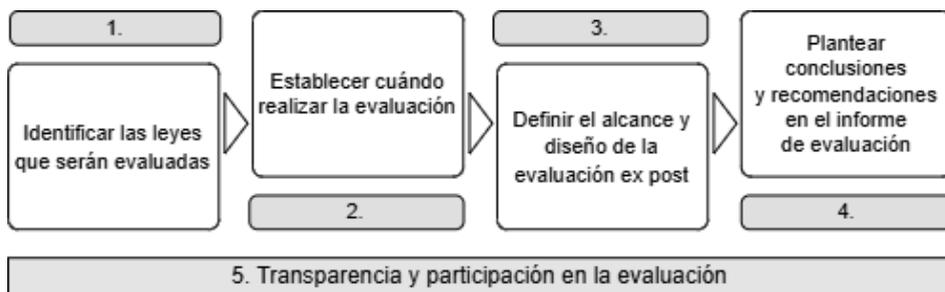
I.3 Alcance

La Guía Metodológica para la Evaluación Ex Post de Leyes y Decretos Legislativos es de aplicación obligatoria para la Oficina de Calidad Legislativa del Congreso de la República. Está orientada a evaluar la efectividad de las leyes y decretos legislativos transcurrido un periodo de tiempo determinado desde su aprobación.

II. Metodología para la evaluación Ex Post

El evaluador debe seguir todos los pasos identificados en la Figura 1. Estos proporcionan un esquema diseñado para facilitar la ejecución de las evaluaciones ex post y orientar la obtención de resultados relevantes y aplicables en la práctica. A continuación, se detalla cada uno de los pasos establecidos en la metodología.

Figura 1. Pasos para evaluar una regulación vigente



Elaboración: Oficina de Calidad Legislativa del Congreso de la República.

La participación de actores clave es un elemento transversal a todos los pasos de la evaluación ex post, ya que contribuye, entre otros, a la recolección de información, a la validación de hallazgos y a la formulación de recomendaciones. Dada su importancia, se ha previsto una sección adicional en la metodología, en la cual se proporcionan herramientas

específicas para fomentar y fortalecer la interacción con estos actores durante la evaluación.

II.1 Primer paso: Identificar las leyes que serán evaluadas

El objetivo del primer paso es identificar las leyes y decretos legislativos que serán objeto de evaluación, priorizando aquellas con mayor relevancia, impacto o necesidad de revisión. Este análisis sigue cuatro etapas secuenciales, descritas a continuación:

a) Requisitos previos a la selección de leyes y decretos legislativos

Para determinar la viabilidad y pertinencia del análisis, el evaluador debe considerar los siguientes aspectos antes de proceder con la selección de leyes y decretos legislativos:

- Verificar que la ley no esté incluida en dictámenes aprobados por las comisiones ordinarias que propongan su modificación total o de aspectos sustanciales de esta durante el periodo parlamentario de evaluación.
- Evaluar obligatoriamente las leyes y decretos legislativos que incluyan cláusulas de caducidad o disposiciones de revisión periódica, independientemente de su impacto, asegurando el cumplimiento de los plazos establecidos en estas.
- Omitir leyes que estén en proceso de modificación parcial o sustancial bajo facultades delegadas al Poder Ejecutivo.

b) Evaluación de criterios asociados a la evaluación Ex Post

Una vez revisados los requisitos previos y, en ausencia de un mandato legal explícito que exija la evaluación, la selección de leyes y decretos legislativos se basa en criterios estratégicos³

³ De acuerdo con la OCDE (Análisis Expost de la regulación prácticas y lecciones de países de la OCDE, 2018), la evaluación ex post implica recursos y tiempo limitados, lo que hace esencial una priorización cuidadosa para maximizar su impacto. En ese sentido, sugiere dar alta prioridad a la revisión de leyes que cumplan con tener una amplia aplicación en toda la economía o comunidad, impactos potencialmente significativos sobre los ciudadanos u organizaciones en términos de “profundidad” y para las que haya evidencia *prima facie* de un “problema” que requiera atención. OECD. (2018). OECD Regulatory

que priorizan aquellas con mayor impacto social, económico o ambiental, de conformidad con el inciso d) del artículo 66 del Reglamento de Organización y Funciones del Servicio Parlamentario.

Las leyes que tengan una calificación más alta en el criterio, les corresponderá mayor prioridad para ser evaluadas. Los criterios son analizados en orden de prioridad, según el siguiente detalle⁴:

Policy Outlook 2018. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/9789264303072-en>

4 Es importante precisar que la OCDE (Análisis Expost de la regulación prácticas y lecciones de países de la OCDE, 2018) considera como punto imprescindible la neutralidad política. Las leyes seleccionadas deben regular materias que no sean debatibles desde una perspectiva ideológica ni generen alineaciones por parte de partidos políticos. OECD. (2018). OECD Regulatory Policy Outlook 2018. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/9789264303072-en>

Tabla 1. Criterios para la priorización en la evaluación

Criterios	Descripción	Justificación	Ejemplos Prácticos
Importancia estratégica	<p>Evalúa cómo la ley contribuye al logro de objetivos públicos clave y su capacidad para generar impactos sostenibles a largo plazo, considerando el contexto nacional y las prioridades estratégicas del Congreso de la República durante el periodo parlamentario de evaluación.</p> <p>Para determinar los objetivos públicos, el evaluador debe observar documentos tales como el Plan Estratégico de Desarrollo Nacional (CEPLAN), la Agenda Legislativa del Congreso de la República, las agendas tempranas de las entidades del Poder Ejecutivo, los Planes de Desarrollo Regional y Local, los Planes Estratégicos Sectoriales Multianuales (PESEM), las Políticas de Estado del Acuerdo Nacional, entre otros. Asimismo, estos objetivos pueden identificarse a partir de datos estadísticos provenientes de censos, encuestas nacionales, entrevistas a actores clave, y otra información producida por instituciones como el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI).</p>	<p>Las leyes vinculadas a objetivos nacionales contribuyen al desarrollo económico, social y ambiental del país, fomentando condiciones que favorecen la cohesión social y competitividad en un contexto global. Asimismo, considera aquellas leyes que abordan problemáticas relevantes para la ciudadanía o sectores estratégicos, maximizando su impacto público.</p>	<p>Decreto Legislativo 1351, Decreto Legislativo que modifica el Código Penal a fin de fortalecer la seguridad ciudadana, incorporando nuevas figuras delictivas y agravantes, estableciendo medidas más severas contra la criminalidad.</p> <p>Este D. Leg. responde a la Política Nacional de Erradicación de la Violencia y Fortalecimiento del Civismo y de la Seguridad Ciudadana y también a la Política Nacional de búsqueda de la Competitividad Productiva y Formalización de la Actividad Económica.</p> <p>Ley 30936, Ley que fomenta el uso de bicicletas como medio de transporte sostenible.</p> <p>Si bien esta ley está alineada con la Política Nacional de Desarrollo Sostenible y Gestión Ambiental, esta no se considera de alta importancia estratégica debido al limitado impacto que esta ley puede generar en la sociedad en su conjunto.</p>

Tabla 1. Criterios para la priorización en la evaluación (continuación)

<p>Cobertura</p>	<p>Analiza el alcance de la ley en términos del porcentaje de la población o sectores económicos impactados, considerando su capacidad para influir ampliamente en diversos grupos o actividades.</p>	<p>Las leyes con amplia cobertura tienden a generar mayores impactos sociales y económicos, ya que afectan a un mayor número de personas o sectores clave. Este criterio centra la evaluación de normas que, al tener un impacto más generalizado, contribuyen significativamente al bienestar de la población y a la competitividad de sectores estratégicos, optimizando recursos y promoviendo beneficios equitativos.</p>	<p>Ley 30884, Ley que regula el plástico de un solo uso. Su cobertura es más amplia, ya que afecta a las empresas dedicadas a la fabricación, distribución y comercialización de plásticos, así como también a consumidores y usuarios relacionados con estas actividades.</p> <p>Ley 30741, Ley que regula la hipoteca inversa. Si bien los préstamos garantizados con una hipoteca están altamente difundidos, el uso de las hipotecas bajo esta modalidad no ha tenido gran acogida, ya que existen mecanismos alternativos para resolver los mismos problemas. Las hipotecas inversas, no representan un número significativo de las hipotecas en general.</p>
<p>Carga regulatoria por sector</p>	<p>Analiza si la ley genera una carga adicional significativa para un sector específico, considerando aspectos tales como los trámites administrativos requeridos, los costos asociados al cumplimiento y su impacto en la competitividad de dicho sector.</p>	<p>Las leyes que imponen cargas regulatorias elevadas pueden afectar la competitividad de sectores económicos clave al aumentar costos administrativos y operativos. Evaluarlas permite identificar oportunidades para simplificar procesos, reducir costos innecesarios y fomentar un entorno más favorable para la innovación y la inversión, maximizando la eficiencia y los beneficios para los sectores afectados.</p>	<p>Ley 31143, Ley que aprueba el Código de Protección y Defensa del Consumidor. Regula extensamente las relaciones económicas entre privados. Impone normas detalladas sobre publicidad, calidad, idoneidad y seguridad de bienes y servicios, además de facultades de fiscalización a Indecopi y otros organismos reguladores.</p> <p>Ley 30933, Ley que establece el procedimiento especial de desalojo con intervención notarial y ejecución judicial. Establece un procedimiento ágil de desalojo con intervención notarial y ejecución judicial, reduciendo costos y tiempos procesales para los arrendadores.</p>

Tabla 1. Criterios para la priorización en la evaluación (continuación)

<p>Costos asociados a la implementación de la ley</p>	<p>Analiza los costos previstos y no previstos relacionados con la implementación de una ley, incluyendo recursos humanos, financieros y operativos necesarios para su cumplimiento efectivo.</p>	<p>Las leyes con altos costos asociados presentan un mayor riesgo de ineficiencia o desvíos en el uso de recursos públicos, lo que puede impactar la sostenibilidad financiera y la competitividad de los sectores económicos involucrados. Evaluarlas permite identificar áreas de optimización, reducir costos innecesarios y garantizar que los recursos disponibles se utilicen de manera eficiente, fomentando el equilibrio entre impacto y costo.</p>	<p>Ley 30900, Ley que Crea la Autoridad de Transporte Urbano para Lima y Callao. Representa costos elevados debido a la implementación de una estructura administrativa centralizada para la gestión del transporte urbano. Incluye la planificación de servicios, construcción de infraestructura, integración de sistemas y la coordinación entre los municipios de Lima y Callao. Evaluar esta ley es prioritario para identificar áreas de optimización, garantizar una adecuada asignación de recursos y maximizar los beneficios en términos de movilidad urbana y sostenibilidad. Ley 31047, Ley de las trabajadoras y trabajadores del hogar. La implementación de esta ley acarrea un costo relativamente bajo, ya que implica el diseño de una regulación concisa y una fiscalización correspondiente a las denuncias que se reciban. Ley 30220, Ley Universitaria. Se cuenta con información por parte de la SUNEDU; informes de calidad educativa, información cuantitativa de estudiantes universitarios y universidades, cumplimiento de requisitos para licenciamientos de las universidades, entre otros. Ley 28273, Ley del sistema de acreditación de los gobiernos regionales y locales. La información se encuentra dispersa, no está estructurada. La calidad de los servicios de una región o municipalidad responde a distintas causas, no necesariamente atribuibles a una buena o mala transferencia de funciones.</p>
<p>Viabilidad metodológica y recursos para la evaluación</p>	<p>Evalúa la capacidad técnica y operativa de las entidades responsables de la ejecución de la ley para su implementación, así como la disponibilidad de datos, el acceso a actores clave y los recursos necesarios para llevar a cabo la evaluación, incluidos los costos humanos, financieros y de oportunidad.</p>	<p>La viabilidad metodológica asegura que las evaluaciones sean factibles y que sus resultados puedan traducirse en mejoras prácticas. Esto permite optimizar el uso de los recursos disponibles, focalizándolos en leyes con alta accesibilidad a información y stakeholders, maximizando el impacto de las evaluaciones y facilitando la toma de decisiones informadas.</p>	<p>Ley 30220, Ley Universitaria. Se cuenta con información por parte de la SUNEDU; informes de calidad educativa, información cuantitativa de estudiantes universitarios y universidades, cumplimiento de requisitos para licenciamientos de las universidades, entre otros. Ley 28273, Ley del sistema de acreditación de los gobiernos regionales y locales. La información se encuentra dispersa, no está estructurada. La calidad de los servicios de una región o municipalidad responde a distintas causas, no necesariamente atribuibles a una buena o mala transferencia de funciones.</p>

Elaboración: Oficina de Calidad Legislativa del Congreso de la República.

c) Clasificación por puntajes para priorizar la evaluación

Una vez aplicados los criterios y seleccionada la lista inicial de leyes y decretos legislativos a evaluar, se emplea un sistema de clasificación por puntajes para determinar aquellas normas que serán objeto de análisis prioritario.

El proceso de priorización se inicia evaluando individualmente cada ley en función de los criterios establecidos en la Tabla 1. A cada criterio, se le asigna un puntaje específico según el nivel de incidencia observado, como se detalla a continuación:

- Puntaje 3 (Prioridad Alta): Leyes con un cumplimiento sobresaliente en el criterio evaluado.
- Puntaje 2 (Prioridad Media): Leyes con un cumplimiento moderado o limitado en el criterio.
- Puntaje 1 (Prioridad Baja): Leyes con un cumplimiento débil o irrelevante en el criterio evaluado.

Los puntajes asignados a cada criterio se suman para obtener un puntaje total, el cual determina la prioridad final de cada norma. Las leyes con mayor puntaje acumulado tendrán mayor prioridad para la evaluación, mientras que aquellas con menor puntaje serán reservadas para un análisis posterior, dependiendo de la disponibilidad de recursos. A continuación, se presenta un ejemplo práctico que ilustra la aplicación del sistema de clasificación por puntajes y la decisión prioritaria:

Supongamos que vamos a clasificar tres leyes (A, B y C) según los criterios determinados:

Tabla 2: Ejemplo de clasificación y puntajes

Ley	Importancia estratégica	Cobertura	Carga regulatoria por sector	Costos asociados a la implementación	Viabilidad metodológica	Puntaje total
A	Alta (3)	Alta (3)	Media (2)	Alta (3)	Media: Requiere datos adicionales y consultas moderadas (2)	13
B	Media (2)	Media (2)	Media (2)	Alta (3)	Alta: Datos accesibles y consultas mínimas (3)	12
C	Alta (3)	Baja (1)	Media (2)	Baja (1)	Baja: Sin datos y consultas extensas (1)	8

Elaboración: Oficina de Calidad Legislativa del Congreso de la República.

La decisión se toma según el puntaje total acumulado por cada ley.

1. Ley A - Puntaje total: 13

- **Justificación:** Presenta un nivel de importancia estratégica alta, además, una alta cobertura y altos costos asociados a la implementación, se tiene una carga regulatoria media, viabilidad metodológica media, su puntaje y relevancia justifican la asignación de recursos para la evaluación.
- **Decisión:** Prioridad alta.

2. Ley B - Puntaje total: 12

- **Justificación:** Presenta importancia estratégica media, un nivel cobertura media y una carga regulatoria media. Tiene costo de implementación alto y alta viabilidad metodológica. Su alto puntaje justifica que sea tomada para la evaluación, pero con una prioridad menor a la ley “A”.
- **Decisión:** Prioridad media.

3. Ley C - Puntaje total: 8

- **Justificación:** Presenta importancia estratégica alta, presenta baja cobertura y bajos costos de implementación. Su viabilidad metodológica y carga regulatoria son de prioridad media. Estos factores conllevan a que sea menos justificable su evaluación quedando reservada para un análisis posterior.
- **Decisión:** Prioridad baja.

Conclusiones:

- La Ley A es prioritaria debido a su alto impacto potencial, relevancia estratégica y amplia cobertura.
- La Ley B es moderadamente relevante, pero su evaluación es menos urgente que la Ley A.
- La Ley C, tiene baja cobertura, por lo que su evaluación debe posponerse hasta contar con mejores condiciones.

d) Validación de la selección de leyes y decretos legislativos

Como última etapa, la Oficina de Calidad Legislativa presenta la lista de leyes y decretos legislativos seleccionados a la Oficialía Mayor del Congreso de la República⁵ para su revisión y priorización. Esta instancia evalúa la propuesta y, de ser necesario, modifica o ajusta la selección inicial. Al concluir este paso, se obtiene una lista definitiva de leyes que cumplen con los requisitos previos, los criterios estratégicos y la validación institucional correspondiente.

II.2 Segundo paso: Establecer cuándo realizar la evaluación

El objetivo de este paso es determinar el momento más adecuado para llevar a cabo la evaluación ex post, procurando que esta se realice en un periodo de tiempo que permita obtener resultados relevantes y aplicables en la práctica.

⁵ Artículo 65 y el inciso d) del artículo 66 del Reglamento de Organización y Funciones del Servicio Parlamentario.

Se recomienda establecer un plazo mínimo de cinco años desde la promulgación de la ley para iniciar el proceso evaluativo⁶. En caso la ley a evaluar establezca expresamente que su vigencia comienza a partir de su reglamentación, dicho plazo debe considerarse para el cómputo de los cinco años.

Pueden presentarse casos excepcionales en los que puede ser necesario adelantar la evaluación, especialmente cuando los efectos de la ley se manifiestan en un período más corto o cuando surgen problemas significativos durante su implementación que requieren atención inmediata. Los siguientes criterios orientativos ayudan a determinar la necesidad o relevancia de una evaluación anticipada. Aunque no son taxativos, reflejan situaciones de urgencia que justifican una evaluación temprana:

Tabla 3. Criterios para determinar la necesidad de una evaluación anticipada

Criterios	Descripción	Ejemplos prácticos
Cambios en el contexto	Cambios significativos en el entorno social, económico o del mercado, que influyen en el comportamiento de los regulados o en los efectos esperados de la ley.	Cambios internacionales en el precio del petróleo afectan la efectividad de una ley que regula tarifas de transporte público basado en combustibles fósiles.
Áreas de alto riesgo	Sectores críticos como salud, medio ambiente o seguridad, donde fallos operativos graves, emergencias o limitaciones de cobertura requieren correcciones inmediatas para proteger a la población.	Una ley que regula la calidad del agua potable muestra deficiencias en su implementación, poniendo en riesgo la salud de comunidades vulnerables en zonas rurales. Una ley de salud pública que establece protocolos para emergencias sanitarias se implementa de manera inadecuada durante un brote epidémico, limitando la cobertura y la atención médica en regiones altamente afectadas.
Interacciones con otras leyes	Conflictos, redundancias o sinergias con otras normas que afectan la coherencia del marco regulatorio.	Una ley sobre incentivos fiscales que interfiere con otras regulaciones tributarias, creando confusión entre los actores regulados y sobrecarga administrativa.

Elaboración: Oficina de Calidad Legislativa del Congreso de la República.

⁶ Se establece un plazo mínimo de cinco años para evaluar el impacto de la norma en un periodo legislativo distinto, reduciendo la discrecionalidad y posibles conflictos entre grupos parlamentarios. Además, considera las experiencias internacionales que indican que este periodo es suficiente para identificar patrones relevantes en los efectos de la ley (Ver Anexo 3).

Sobre la distinción entre el “seguimiento” y la “evaluación ex post” de una ley

La evaluación ex post es un proceso que, generalmente, se realiza cinco años después de la promulgación de una ley o su reglamento. Su propósito es analizar los resultados e impactos alcanzados, basándose en evidencia suficiente y representativa, a fin de determinar si esta ha cumplido sus objetivos iniciales y qué cambios o mejoras pueden requerirse para maximizar su efectividad.

Por otro lado, el seguimiento de una ley inicia desde su promulgación y tiene por objetivo monitorear continuamente su implementación. Este proceso permite identificar desviaciones o ajustes necesarios, sirviendo como una herramienta de apoyo para garantizar el cumplimiento de los objetivos planteados durante la implementación.

De esta manera, mientras el seguimiento proporciona un panorama continuo de la implementación, la evaluación ex post realiza un análisis profundo y estructurado de los resultados y el impacto a mediano y largo plazo, asegurando que las leyes generen los beneficios esperados a favor de la sociedad.

Cabe precisar que no será materia de esta guía determinar cómo o de qué manera se hará el seguimiento de una ley ni cómo se implementará su forma de aplicación.

II.3 Tercer paso: Definir el alcance y diseño de la evaluación Ex Post

El objetivo es definir el alcance y diseño de la evaluación. Esto incluye determinar los elementos de la ley que será analizada, establecer la etapa de la intervención que será objeto de evaluación considerando los productos, resultados e impactos generados desde su aprobación; y seleccionar el tipo de evaluación más adecuado en función de la etapa previamente definida⁷.

El evaluador debe formular preguntas clave que orienten su análisis, las cuales deben considerar los siguientes criterios:

- **Efectividad:** ¿Qué tan exitosa ha sido la ley en alcanzar su objeto o finalidad y generar los resultados esperados en su diseño?
- **Eficiencia:** ¿Los beneficios derivados de la ley justifican los costos de su implementación? ¿Hubo alternativas más económicas o eficientes para lograr estos resultados?
- **Relevancia:** ¿La ley sigue siendo pertinente para las necesidades actuales y futuras? ¿El objeto o finalidad propuesta en la ley refleja aún el problema público que buscaba resolver?
- **Coherencia:** ¿Existen sinergias o conflictos entre esta ley y otras normas a nivel nacional, regional o local?

Los criterios seleccionados contribuyen a evaluar la pertinencia y desempeño de la ley desde diferentes perspectivas, proporcionando un análisis más robusto y útil para la toma de decisiones. El Anexo 2 de la Guía describe a mayor detalle las preguntas clave que todas las evaluaciones deberían abordar, así como el propósito de cada una de estas.

La aplicación de estos criterios dependerá del nivel de implementación de la ley, la calidad de los datos disponibles y las restricciones metodológicas que puedan surgir durante el proceso evaluativo.

⁷ Estos aspectos constituyen la base para un proceso de evaluación focalizado y efectivo. Definir la amplitud de la ley a evaluar, junto con una teoría del cambio, asegura que la evaluación responda a necesidades específicas, mientras que seleccionar los tipos de evaluación adecuados garantiza que el análisis sea técnicamente viable y relevante para la toma de decisiones.

a) Elementos de la ley a ser analizada

La evaluación puede centrarse en diferentes aspectos de la ley, según su naturaleza y contexto:

- **Evaluar toda la ley:** Analizar los efectos de la norma.
- **Evaluar medidas específicas de la ley:** Focalizarse en algunas disposiciones individuales de la norma.
- **Evaluar un conjunto de leyes que regulen una materia:** Examinar normas interrelacionadas en sectores específicos, entorno a una materia en común.

La selección de estos elementos corresponde a la Oficina de Calidad Legislativa.

b) Aplicación de la teoría del cambio

Planificar la evaluación ex post requiere una comprensión profunda de la intervención y de cómo se espera que esta logre resultados. Por tanto, resulta necesario que el evaluador desarrolle un modelo lógico que determine, entre otros aspectos, la cadena causal de eventos que se espera produzca el cambio de la intervención en la práctica.

La teoría del cambio es una herramienta que describe la lógica causal para entender cómo una ley o conjunto de leyes puede generar los resultados esperados⁸. Para ello se requiere la secuencia de eventos que generaron resultados a corto, mediano y largo plazo, considerando factores externos, condiciones específicas y supuestos necesarios que forman parte de la propia lógica causal⁹.

De esta manera, el valor de la teoría del cambio radica en que permite identificar el problema público, objeto y mecanismo de intervención planteado, estableciendo una relación clara

8 Gertler: Gertler, P. J., Martinez, S., Premand, P., Rawlings, L. B., & Vermeersch, C. M. J. (2017). *Impact Evaluation in Practice* (2nd ed.). Washington, DC: World Bank. <https://doi.org/10.1596/978-1-4648-0779-4>

9 Church y Rogers: Church, C., & Rogers, M. M. (2006). *Designing for Results: Integrating Monitoring and Evaluation in Conflict Transformation Programs*. Washington, DC: Search for Common Ground.

entre actividades, productos, resultados e impactos previstos. Esto facilita la comprensión de cómo y por qué se generan determinados resultados, siempre sobre la base de evidencia disponible, como investigaciones, experiencias similares y datos relevantes¹⁰.

Siendo ello así, para construir una teoría del cambio en un contexto de evaluación, es necesario identificar la siguiente información:

Tabla 4. Aspectos clave para la construcción de la teoría del cambio¹¹

Aspecto	Descripción	Medio de materialización
Necesidad o problema	Describe la situación específica que se busca resolver mediante la intervención. Se trata de una condición adversa o un desafío que afecta negativamente el bienestar de las personas o grupos involucrados y que la intervención pretende mitigar o eliminar. El problema debe estar relacionado con los resultados esperados de la intervención.	Se puede identificar a través de los dictámenes, exposición de motivos, informes técnicos, estudios sectoriales y debates legislativos asociados con la aprobación de la ley. En el caso de decretos legislativos, se puede utilizar la información asociada al Componente 1 del AIR Ex ante.
Cadena causal	Es la secuencia de una serie de eventos, acciones o decisiones vinculadas a la intervención que contribuyen a alcanzar los resultados e impactos deseados.	Esta cadena se construye a partir de cinco componentes fundamentales: insumos (recursos necesarios), actividades (acciones emprendidas), productos (bienes o servicios entregados), resultados (cambios inmediatos en el público objetivo) e impactos (efectos a largo plazo en el bienestar social). Para mayor detalle ver la Figura 2.

10 La recolección de datos comprende un componente de las evaluaciones. Proporciona la base empírica necesaria para analizar el desempeño y los resultados de las leyes. Esta etapa operativa está directamente vinculada con los pasos descritos en la metodología, en particular con la definición de indicadores y la selección de los tipos de evaluación. Los Anexos 4 y 5 de la Guía detallan los elementos clave a considerar en la planificación de la recolección y las fuentes de información.

11 Para reconstruir los principales aspectos de una ley, los evaluadores pueden emplear métodos cualitativos. Estas herramientas incluyen la revisión de documentos históricos (Analizar la exposición de motivos, informes técnicos y debates legislativos asociados con la regulación), entrevistas con actores clave (consulta a legisladores, reguladores, expertos y grupos afectados para entender el problema público y el objeto de la ley) y el análisis comparativo o *benchmark* (comparar regulaciones similares implementadas en otros países o regiones para identificar buenas prácticas y enfoques efectivos).

Tabla 4. Aspectos clave para la construcción de la teoría del cambio (continuación)

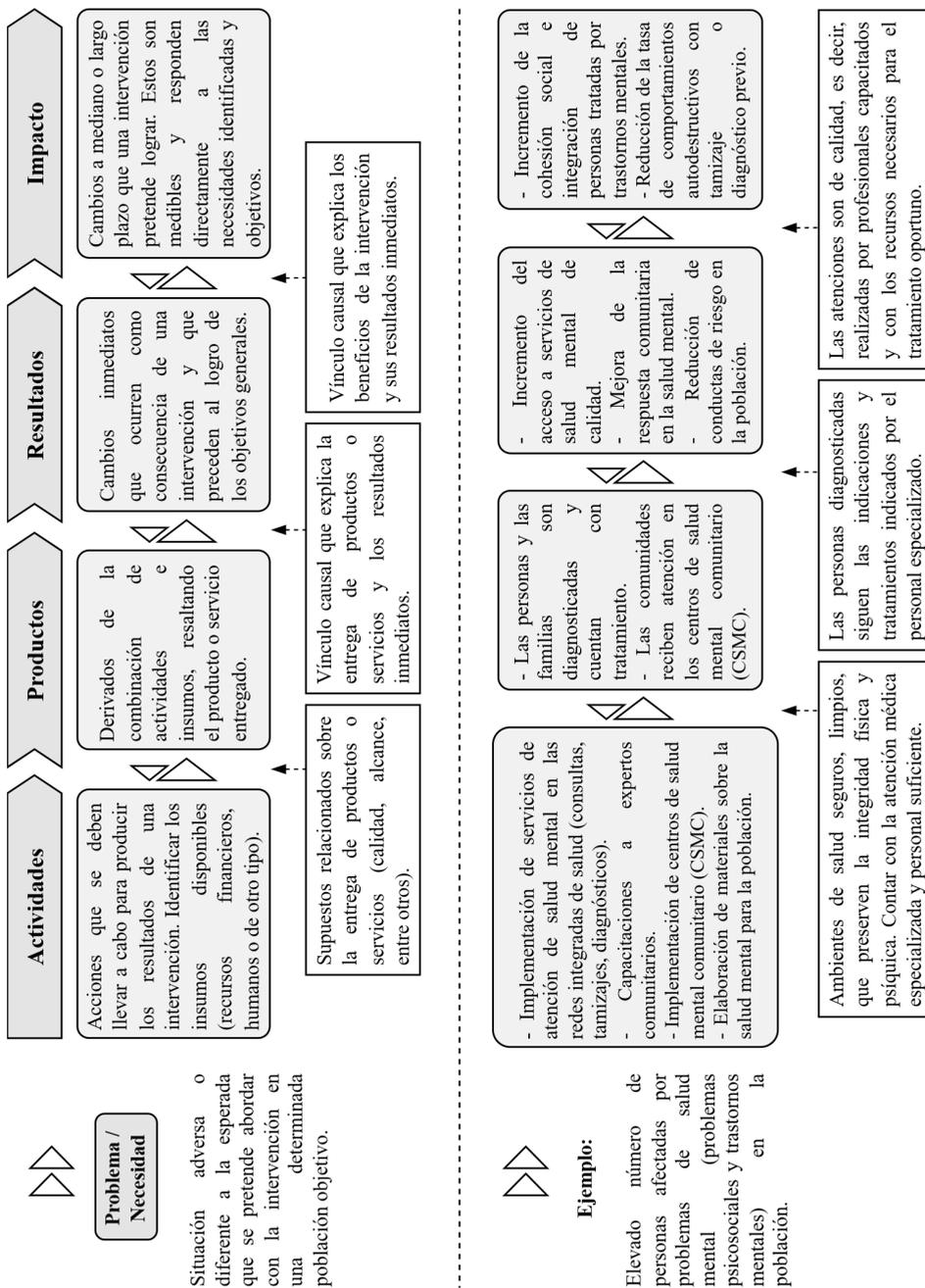
Relación entre componentes	Es la conexión lógica entre las etapas de la cadena causal a través de una hipótesis. Esta hipótesis identifica cómo las actividades generan productos, cómo estos productos conducen a resultados y, finalmente, cómo los resultados contribuyen a los impactos. Este análisis ayuda a entender el mecanismo por el cual las acciones de la intervención producen los efectos esperados y evidencia la causalidad entre las etapas.	A modo de ejemplo se puede observar la relación entre componentes de la Ley 30947, Ley de Salud Mental. Para mayor detalle ver la Figura 2.
Supuestos	Son las condiciones externas necesarias para que la cadena causal funcione como se espera, pero que no dependen directamente de la intervención.	A modo de ejemplo se puede observar los supuestos de la Ley 30947, Ley de Salud Mental. Para mayor detalle ver la Figura 2.
Riesgos	Representan posibles eventos negativos o externalidades imprevistas que podrían interrumpir o limitar la efectividad de la intervención. Por ejemplo, la falta de recursos adicionales o cambios en el contexto político o económico que afecten la implementación.	A modo de ejemplo se puede observar los riesgos de la Ley 30947, Ley de Salud Mental. Para mayor detalle ver la Figura 2.

Elaboración: Oficina de Calidad Legislativa del Congreso de la República.

La Figura 2 propone un diagrama con los principales elementos de la teoría del cambio, su descripción, así como un ejemplo aplicado a la Ley 30947, Ley de Salud Mental (en adelante, Ley de Salud Mental).

Dicho ejemplo hace referencia a las intervenciones respecto a la Ley de Salud Mental. Los indicadores fueron construidos a partir de la ley en referencia, su reglamento y la estructura programática de programas presupuestales del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF). Para fines de este ejemplo se hará referencia a las acciones relacionadas con las atenciones de salud mental comunitaria.

Figura 2. Teoría del cambio aplicado al caso de la Ley de Salud Mental



Elaboración: Oficina de Calidad Legislativa del Congreso de la República.

c) Definición de indicadores

La teoría del cambio también facilita la identificación de indicadores que midan el desempeño de la ley en cada componente de la cadena causal: actividades, productos, resultados e impactos. Estos indicadores son esenciales para evaluar la intervención, proporcionando métricas que reflejen el progreso hacia los objetivos planteados¹². Así, con el fin de complementar el análisis, se sugiere que cada componente de la cadena cuente con indicadores según el siguiente detalle:

- **Actividades:** Indicadores que miden el uso de recursos y la ejecución de tareas planificadas.
- **Productos:** Indicadores que evalúan la entrega de bienes o servicios asociados con la norma.
- **Resultados:** Indicadores que reflejan los cambios iniciales en los beneficiarios previstos.
- **Impactos:** Indicadores que proporcionan información sobre los efectos a largo plazo de la intervención en el bienestar social.

A fin de garantizar la relevancia y utilidad de los indicadores, estos deben cumplir con los criterios **SMART**:

- **Específicos:** Medir aspectos concretos y definidos de la norma.
- **Medibles:** Basarse en términos cuantificables y verificables.
- **Alcanzables:** Tener en cuenta los recursos y datos disponibles.
- **Relevantes:** Relacionarse directamente con los objetos y metas de la ley.
- **Temporales:** Tener un marco de tiempo definido para su medición.

¹² La construcción de una cadena causal clara y específica, basada en la teoría del cambio, es esencial para identificar los indicadores que permitan monitorear la implementación de una ley y medir su desempeño en relación con los objetos planteados. Gertler, P. J., Martinez, S., Premand, P., Rawlings, L. B., & Vermeersch, C. M. J. (2017). *Impact Evaluation in Practice* (2nd ed.). Washington, DC: World Bank. <https://doi.org/10.1596/978-1-4648-0779-4>

Los criterios SMART son adoptados en las evaluaciones ex post porque aseguran que los indicadores seleccionados para medir el desempeño de una intervención sean claros, verificables y alineados con los objetos originales de la ley evaluada. Estos facilitan la comparación de resultados a lo largo del tiempo, optimizando la toma de decisiones basada en evidencia¹³.

De considerar, la Oficina de Calidad Legislativa informa sobre los indicadores seleccionados en la evaluación a los actores, en particular, a aquellas entidades encargadas de la implementación de la ley con el propósito de garantizar su precisión, relevancia y transparencia. Esto se realiza previo a la publicación del informe final de evaluación.

A modo de ejemplo, se presentan algunos indicadores correspondientes a la Ley de Salud Mental:

Tabla 5. Indicadores correspondientes a la Ley de Salud Mental

Actividades	Producto	Resultados	Impacto
<ul style="list-style-type: none"> • Número de servicios de atención de la salud mental implementados (consultas, diagnósticos, tipos de tamizajes). • Número de centros de salud comunitarios disponibles. • Número de guías técnicas para el abordaje de trastornos mentales y problemas psicosociales para la comunidad. 	<ul style="list-style-type: none"> • Número de personas tamizadas para detectar trastornos mentales y problemas psicosociales. • Número de personas con trastornos mentales y del comportamiento o problemas psicosociales con tratamiento ambulatorio. 	<ul style="list-style-type: none"> • Porcentaje de personas que acceden al servicio de salud mental oportunamente y de calidad. • Porcentaje de hogares informados sobre la salud mental (trastornos mentales y problemas psicosociales). 	<ul style="list-style-type: none"> • Tasa de suicidios y conductas autolesivas. • Porcentaje de personas con tratamiento culminado. • Porcentaje de personas que participan en los centros de salud comunitarios.

Elaboración: Oficina de Calidad Legislativa del Congreso de la República.

Nota: Indicadores construidos a partir del documento denominado “Programa Presupuestal 0131: Control y Prevención en Salud Mental Reporte de seguimiento al mes de agosto 2024” del Ministerio de Salud.

¹³ Doran, G.T., “There’s an S.M.A.R.T. Way to Write Management’s Goals and Objectives,” *Management Review*, 1981.

d) Selección de los tipos de evaluación

La selección del tipo de evaluación a realizar es fundamental para analizar las intervenciones según su grado de implementación y el momento de su aplicación en la cadena causal (plasmada en la teoría del cambio), considerando los efectos esperados a corto, mediano y largo plazo.

d.1) Evaluación de procesos (producto)

Analiza si las acciones, actividades o productos contemplados en la ley fueron implementadas de forma adecuada por las entidades responsables o involucradas en su ejecución, es decir, conforme a lo planificado. Esta evaluación resulta esencial para identificar las brechas entre el diseño y la implementación, así como para analizar la calidad y consistencia de las actividades ejecutadas. En ese sentido, debe incluir lo siguiente:

- Describir las acciones específicas realizadas para implementar la ley, identificando a sus responsables, los mecanismos, recursos y tiempos empleados, los cambios no previstos y, de ser el caso, las adaptaciones que se debieron producir durante esta.
- Evaluar si las entidades responsables cumplieron con las obligaciones estipuladas en la ley y su continuidad, así como examinar la coordinación entre los diferentes actores involucrados en la ejecución.
- Identificar eventos fuera del control de las entidades que pudieron afectar la implementación, tales como cambios políticos, económicos, sociales o legales.
- Evaluar si el objeto o finalidad de la implementación es pertinente para las necesidades actuales y si reflejan los problemas públicos originales que la ley buscaba resolver.
- Analizar si las acciones implementadas generan sinergias o conflictos con otras normas o políticas a nivel nacional, regional o local.

d.2) Evaluación de resultados

Evalúa los logros de los resultados inmediatos, midiendo la eficiencia en la ejecución de la ley. Se centra en analizar si la implementación de esta ha generado los cambios esperados en su público objetivo en comparación con el periodo anterior a la disponibilidad de dicho bien, servicio o actividad. Estos cambios pueden incluir mejoras en las condiciones de vida, comportamientos o percepciones específicas. En ese sentido, debe considerar los siguientes aspectos:

- Determinar los resultados específicos asociados a la ley¹⁴.
- Evaluar la calidad de los productos previstos. Esto implica verificar si los bienes o servicios fueron entregados a los destinatarios dentro del plazo y con los estándares de calidad esperados.
- Medir el cambio producido, lo que implica comparar los datos recolectados antes y después de la implementación de la ley para medir cambios observables en los agentes involucrados. Identificar si los cambios se relacionan o se asocian a las intervenciones de la ley o si existen otros factores externos que podrían haber influido.
- Identificar cómo los resultados varían según grupos demográficos, regiones o sectores económicos, destacando desigualdades en el alcance de la ley.
- Analizar si los recursos empleados fueron proporcionales a los resultados obtenidos y, con ello, identificar si hubo formas más eficientes de alcanzar los mismos resultados.

d.3) Evaluación de impactos

Esta evaluación se centra en los efectos a largo plazo generados por una ley, considerando cómo las intervenciones han influido en el cumplimiento de su objetivo inicial y en la mejora del bienestar social, económico o ambiental. Debido a

14 Por ejemplo, el aumento del uso del cinturón de seguridad tras aprobarse leyes de seguridad vial, la reducción en el uso de plásticos de un solo uso debido a leyes ambientales, entre otras.

la complejidad de este análisis¹⁵, se sugiere realizarlo en dos fases:

Fase 1: Análisis inicial

- Identificar la variable que refleje los efectos de la ley a largo plazo. Evaluar si los efectos observados están alineados con el objetivo de la intervención y cómo afecta en el bienestar social.
- Evaluar si la intervención contribuyó a los cambios observados en las variables de interés, explicando su funcionamiento con base en evidencia.
- Identificar elementos externos que pudieron afectar los resultados a largo plazo.

Fase 2: Análisis avanzado¹⁶

- Desarrollar el contrafactual. Implica comparar los resultados obtenidos por los involucrados en la intervención con aquellos que habrían ocurrido sin ella, utilizando metodologías experimentales y cuasiexperimentales (Anexo 8).
- Analizar en qué medida los impactos pueden atribuirse directamente a la ley evaluada e identificar cuando se traten de factores externos. En ausencia de un diseño aleatorio de las intervenciones, es posible utilizar metodologías cuasiexperimentales (diseños de regresión discontinua, diferencia en diferencias, variables instrumentales).
- Evaluar si los impactos logrados pueden mantenerse en el tiempo sin comprometer recursos adicionales o si requieren ajustes normativos.

Los tipos de evaluación ofrecen un marco analítico estructurado para examinar las leyes según su grado de implementación

15 Las limitaciones de la información disponible y la complejidad que puede representar la aplicación de metodologías de evaluación de impacto (experimentales y cuasiexperimentales).

16 Dado el nivel de recursos que una evaluación demanda en términos de tiempo, datos, financiamiento y capacidad institucional, la aplicación de esta fase es priorizada para intervenciones a gran escala y sobre las cuales haya suficiente evidencia.

y su posición en la cadena de resultados. Sin embargo, es importante destacar que no todas las evaluaciones conducirán necesariamente a decisiones como la modificación, la derogación o el mantenimiento de una norma.

Los hallazgos y recomendaciones derivadas de las evaluaciones pueden variar significativamente dependiendo de factores como la calidad y disponibilidad de los datos, cambios en el contexto político, económico o social, y las limitaciones metodológicas encontradas durante el análisis. En algunos casos, la evaluación puede concluir con recomendaciones específicas para identificar áreas críticas de futuras investigaciones, o incluso destacar vacíos de información que deben ser abordados antes de considerar acciones sobre la norma¹⁷.

Además, es importante señalar que, si se cuenta con información suficiente para realizar una evaluación de impacto, esta debe estar precedida necesariamente por una evaluación de procesos y resultados. Estas evaluaciones iniciales no requieren el mismo nivel de exhaustividad que la de impacto, pero son esenciales para establecer si las acciones de implementación y los resultados inmediatos cumplieron con lo planificado y, en consecuencia, asegurar que los efectos de largo plazo puedan atribuirse correctamente a la ley evaluada.

La evaluación ex post debe entenderse como un proceso dinámico y flexible que proporciona insumos útiles para la mejora continua del marco regulatorio, incluso cuando las decisiones finales no se traduzcan en acciones inmediatas sobre la ley evaluada.

¹⁷ Además, con independencia de la fase de implementación de una ley, la evaluación debe de considerar necesariamente los criterios de coherencia y relevancia mencionados en la Tabla 1 de la Guía e incluir, de ser el caso, la revisión a la literatura de investigación o la búsqueda de retroalimentación a través de consultas públicas o grupos focales para determinar la idoneidad de cada disposición evaluada.

II.4 Cuarto paso: Plantear conclusiones y recomendaciones en el Informe de Evaluación

El objetivo del informe es presentar los hallazgos de la evaluación de manera estructurada, proporcionando información útil para la toma de decisiones. Las conclusiones y recomendaciones deben basarse en la evidencia recopilada y responder directamente a las preguntas de evaluación formuladas.

El informe debe identificar los desafíos o limitaciones en el diseño o la implementación de la ley, detallar los hallazgos obtenidos y a partir de ello, plantear recomendaciones sobre si la ley debe derogarse, modificarse o mantenerse. En algunos casos, los hallazgos pueden no ser suficientes para tomar una decisión definitiva, lo que resalta la necesidad de mayor evidencia o evaluación futura¹⁸.

La estructura del informe de evaluación se podrá visualizar en el Anexo 7 de la presente Guía. De ser suficientes los datos recolectados, las conclusiones y recomendaciones de la evaluación deben estar orientadas en los siguientes tres sentidos:

- La derogación de la ley, en el caso se evidencie su ineffectividad.
- Su modificación cuando se evidencia la necesidad de mantener la ley y se hayan identificado oportunidades de mejora.
- Mantener la ley cuando se evidencia que sus medidas son suficientes y los resultados obtenidos positivos.

II.5 Quinto paso: Transparencia y Participación en la Evaluación

La consulta pública asegura la transparencia y fomenta la participación de los actores en el proceso de evaluación ex post. Este mecanismo pone a disposición de los expertos técnicos, sectores afectados y ciudadanía, los hallazgos, resultados y recomendaciones principales derivadas de la evaluación, permitiendo su revisión y retroalimentación.

¹⁸ Si bien la forma de presentación de los hallazgos y recomendaciones toma la estructura de un informe, es posible que estos también puedan ser presentados mediante otros productos con el fin de satisfacer las necesidades de diferentes partes interesadas. Por ejemplo, un documento resumen en lenguaje sencillo, versiones en diferentes idiomas dependiendo del grupo de interés, o un video o presentación breve para determinados funcionarios y servidores públicos.

El objetivo principal de este proceso es promover la participación de los actores involucrados, validando los hallazgos obtenidos mediante su análisis crítico y facilitando que estos sean corroborados, cuestionados o reforzados. Asimismo, se busca incorporar perspectivas adicionales mediante la recopilación de opiniones, datos y observaciones que enriquezcan las recomendaciones formuladas. Esto contribuye a fortalecer la confianza en el proceso evaluativo al garantizar transparencia y rendición de cuentas, reforzando su legitimidad.

Para que la consulta pública sea inclusiva y efectiva, se deben aplicar una serie de directrices metodológicas. Primero, es esencial divulgar los hallazgos, resultados y recomendaciones principales en formatos accesibles y comprensibles para todos los actores involucrados, garantizando su adecuada comprensión. En segundo lugar, es importante habilitar diversas plataformas de participación, tanto digitales como presenciales. Los canales digitales pueden incluir sitios web oficiales y plataformas de consulta en línea, mientras que los espacios presenciales abarcan talleres, mesas de trabajo y reuniones con los interesados, entre otros.

Finalmente, se deben establecer plazos precisos para la participación. Se recomienda un período mínimo de cuatro semanas para que los interesados tengan suficiente tiempo para revisar la información y aportar sus comentarios. Este plazo puede extenderse en función de la complejidad de la evaluación y del impacto de la ley en cuestión. Este enfoque metodológico asegura que la consulta pública se realice de manera efectiva, promoviendo una interacción significativa entre los actores involucrados y los responsables de la evaluación.

Dado que la transparencia y la participación son principios fundamentales en la evaluación ex post, es necesario establecer mecanismos de interacción con actores involucrados. Su involucramiento no solo contribuye a la recopilación de información relevante, sino que también permite validar los hallazgos obtenidos y mejorar la calidad de las recomendaciones formuladas. En la siguiente sección se detallan los métodos para identificar, clasificar y trabajar con estos actores de manera efectiva.

III. Mecanismos de interacción con actores involucrados en la evaluación Ex Post

La participación de actores involucrados en la evaluación ex post es fundamental para garantizar que los resultados sean representativos, legítimos y útiles en la formulación de conclusiones y recomendaciones. La interacción con estos actores permite validar la información recolectada, contextualizar hallazgos y mejorar la toma de decisiones basada en evidencia para contribuir a la formulación de mejores leyes¹⁹.

Dado que el proceso busca generar recomendaciones fundamentadas en evidencia, la inclusión de actores involucrados permite contrastar datos cuantitativos con percepciones cualitativas, enriqueciendo el análisis y asegurando que las conclusiones sean aplicables a la realidad de la implementación normativa.

III.1 Identificación y clasificación de actores involucrados

Para llevar a cabo una evaluación ex post efectiva, es esencial identificar correctamente a los actores clave que participarán en el proceso (Anexo 6). Esto permitirá garantizar la inclusión de todas las perspectivas relevantes, contribuyendo a una evaluación integral de la ley.

¹⁹ HM Treasury. (2020). The Magenta Book: Guidance for Evaluation. London: HM Treasury. <https://www.gov.uk/government/publications/the-magenta-book>

Los actores involucrados en la evaluación ex post pueden clasificarse en cuatro categorías principales: beneficiarios, quienes reciben los efectos directos de la regulación; afectados, aquellos que experimentan impactos negativos derivados de la norma; grupos de interés, que incluyen organizaciones, gremios y otros actores que pueden influir en la evaluación; y entidades implementadoras, que son las instituciones encargadas de aplicar la norma y supervisar su cumplimiento.

Para una correcta identificación de estos actores, se emplearán diversas metodologías que permitan determinar su relevancia en el proceso evaluativo. A continuación, se presentan los principales métodos utilizados para este propósito:

Tabla 6. Criterios para la identificación de actores involucrados

Criterios	Descripción
Poder/influencia e interés	Permite identificar, clasificar y priorizar actores involucrados en función de su poder o influencia e interés en la regulación evaluada. Su aplicación implica listar a los actores relevantes, categorizarlos según su nivel de influencia y definir estrategias de interacción diferenciadas según cada grupo.
Roles en la implementación y cumplimiento	Enfoque que identifica a los actores involucrados en función de su impacto en la implementación de la ley y su capacidad para aportar datos relevantes. Facilita la segmentación de participantes según su rol en el proceso de aplicación y cumplimiento normativo.
Relación de los actores	Permite identificar las relaciones entre los distintos actores involucrados y visualizar las conexiones entre grupos de interés, facilitando la identificación de influencias y posibles conflictos.

Elaboración: Oficina de Calidad Legislativa del Congreso de la República.

Una vez identificados los actores involucrados, es necesario definir los mecanismos a través de los cuales se facilitará su participación en la evaluación. Estos métodos permiten estructurar la interacción con los diferentes grupos involucrados y garantizar que su aporte sea significativo en la toma de decisiones regulatorias.

Tabla 7. Métodos de participación de actores involucrados

Método	Descripción
Identificar las leyes que serán estudiadas	Solicitudes de información cuantitativa y cualitativa a los actores involucrados sobre aspectos específicos relacionados a la implementación y seguimiento de la ley.
Encuestas	Instrumento de recolección de datos estructurados, diseñado para obtener información representativa de una población involucrada en la ley.
Consultas públicas	Espacios de participación donde se recoge la opinión, posición o sugerencias de distintos actores involucrados sobre la ley evaluada. Para su ejecución emplearse instrumentos complementarios como encuestas, foros abiertos, audiencias, entre otros.
Grupos focales	Sesiones estructuradas donde actores involucrados discuten los efectos de la ley, identifican barreras en su implementación y proponen mejoras. Estos grupos permiten un análisis más detallado de experiencias y percepciones sobre la norma evaluada.
Monitoreo comunitario	Herramienta utilizada para evaluar la implementación de una ley mediante la participación de la ciudadanía. Se pueden establecer mecanismos de denuncia, auditorías sociales o sistemas de reporte en tiempo real.
Paneles de expertos	Encuentros con especialistas en la materia que pueden validar metodologías, aportar conocimientos técnicos y contextualizar los hallazgos de la evaluación.
Talleres de validación	Espacios participativos donde los resultados preliminares de la evaluación son presentados a los agentes involucrados para obtener retroalimentación y ajustar las conclusiones antes de su divulgación oficial.

Elaboración: Oficina de Calidad Legislativa del Congreso de la República.

En esa misma línea, la participación de los actores involucrados no debe limitarse a un solo momento del proceso de evaluación. Es importante integrarlos de manera estructurada en distintas fases de la evaluación para garantizar un impacto real en la toma de decisiones. A continuación, se describe, a grandes rasgos, cómo pueden participar en cada una de estas etapas:

Tabla 8. Momento de la participación de actores involucrados

Fase de la evaluación	Nivel de participación	Métodos sugeridos	Métodos
1. Identificar las leyes o decretos legislativos que serán evaluados	Selección de aquellas leyes con mayor relevancia, impacto o necesidad de revisión.	Participación en la recopilación de información.	Consultas públicas, paneles de expertos

Tabla 8. Momento de la participación de actores involucrados (continuación)

2. Establecer cuándo se realizará la evaluación	Identificación del momento más adecuado para llevar a cabo la evaluación ex post.	Participación en la recopilación de información.	Consultas públicas, paneles de expertos
3. Definir el alcance y diseño de la evaluación ex post	Definición del problema y objetivos de evaluación	Identificación de actores involucrados y consulta inicial	Mapeo de actores involucrados, entrevistas exploratorias
	Diseño de la metodología y selección de indicadores	Evaluación de criterios y fuentes de información	Grupos focales, encuestas
	Recolección de datos	Participación en la recopilación de información	Monitoreo comunitario, talleres participativos
4. Plantear conclusiones y recomendaciones en el Informe de Evaluación	Análisis e interpretación de resultados	Evaluación de supuestos y efectos	Paneles de expertos, revisión entre pares.
5. Transparencia y participación	Divulgación y aplicación de hallazgos	Comunicación de resultados y recomendaciones	Talleres de validación, difusión en medios

Elaboración: Oficina de Calidad Legislativa del Congreso de la República.

La participación de los actores involucrados en estas fases no solo facilita la recopilación de información valiosa, sino que también permite detectar riesgos y limitaciones en el proceso. Para asegurar una adecuada interacción con los actores, es crucial desarrollar preguntas estructuradas que guíen la consulta y permitan obtener información relevante para la evaluación.

III.2 Formulación de preguntas para actores involucrados

La formulación de preguntas adecuadas es crucial para obtener información relevante y estructurada de los actores involucrados. Un cuestionario correctamente diseñado, permite validar los hallazgos de la evaluación, identificar impactos imprevistos de la regulación y garantizar que la información recopilada refleje fielmente la experiencia de los involucrados. Para lograrlo, es necesario formular preguntas que sean claras, neutrales y adaptadas al rol de cada actor clave en la implementación de la ley.

Las preguntas dirigidas a los agentes involucrados deben cumplir con

ciertos principios fundamentales que aseguren la calidad de las respuestas obtenidas. En primer lugar, la claridad es esencial, lo que implica formular preguntas concisas y sin ambigüedades. Además, es importante mantener la neutralidad, evitando sesgos que sugieran una respuesta determinada.

Las preguntas deben ser específicas, considerando el rol del actor en la implementación y aplicación de la norma. Finalmente, se recomienda mantener un nivel de flexibilidad, incluyendo preguntas abiertas que permitan explorar respuestas más detalladas y enriquecedoras. A continuación, se presentan ejemplos de preguntas según el tipo de actor involucrado en la evaluación:

Tabla 9. Ejemplos de preguntas según tipo de actor involucrados

Actores involucrados	Preguntas
Para beneficiarios de la regulación	<ul style="list-style-type: none"> • ¿Cómo ha cambiado su situación desde la implementación de la ley? • ¿Considera que los procedimientos establecidos en la norma son accesibles y claros? • ¿Qué dificultades ha encontrado al intentar beneficiarse de esta ley?
Para entidades implementadoras	<ul style="list-style-type: none"> • ¿Cuáles han sido los principales retos en la aplicación de la ley? • ¿Han contado con los recursos suficientes para su implementación? • ¿Existen disposiciones normativas que dificulten el cumplimiento de esta ley?
Para el sector privado y sociedad civil	<ul style="list-style-type: none"> • ¿Cómo ha afectado esta ley a su sector o comunidad? • ¿Ha generado costos adicionales o simplificaciones en trámites administrativos? • ¿Cree que la norma ha cumplido con su propósito original o se requieren modificaciones?
Para expertos y académicos	<ul style="list-style-type: none"> • ¿Cuáles son los impactos más relevantes que ha generado esta norma? • ¿Se han identificado efectos no previstos en la regulación? • ¿Qué otros indicadores podrían emplearse para evaluar la efectividad de esta ley?

Elaboración: Oficina de Calidad Legislativa del Congreso de la República.

La obtención de información mediante estas preguntas no está exenta de desafíos. Es posible que durante la recopilación de datos surjan obstáculos que limiten la participación de ciertos actores o afecten la calidad de la información obtenida. Por esta razón, es fundamental prever y mitigar los riesgos asociados al proceso de participación.

III.3 Mitigación de riesgos en la participación de actores involucrados

Para garantizar que la participación de los actores involucrados sea representativa y efectiva, es importante considerar posibles riesgos y

aplicar estrategias para mitigarlos. A continuación, se identifican algunos de los principales riesgos y las estrategias que pueden implementarse para minimizarlos.

Tabla 10. Estrategias para mitigar riesgos en la participación de actores involucrados

Riesgo	Estrategia de mitigación
Sesgo en la selección de actores involucrados	Se recomienda aplicar un mapeo inclusivo y definir criterios objetivos para la selección de participantes.
Falta de acceso a información	Garantizar la difusión temprana de documentos explicativos y accesibles.
Baja participación de ciertos sectores	Usar canales diversos de consulta, como plataformas digitales, encuestas presenciales y consultas comunitarias.
Expectativas poco realistas	Clarificar desde el inicio los alcances del proceso y comunicar qué aspectos pueden ser influenciados por la participación.
Conflictos entre actores involucrados	Implementar mecanismos de facilitación, como mesas de diálogo y mediación, para garantizar que todas las voces sean escuchadas y consideradas de manera equitativa.

Elaboración: Oficina de Calidad Legislativa del Congreso de la República.

La correcta formulación de preguntas y la mitigación de riesgos en la participación de actores involucrados son componentes esenciales para el éxito de la evaluación ex post. La implementación de estas estrategias no solo mejora la calidad de la información obtenida, sino que también refuerza la legitimidad del proceso evaluativo, asegurando que las decisiones regulatorias se basen en una comprensión integral de los impactos y percepciones de todos los involucrados.

De esta manera, el éxito de la evaluación ex post depende en gran medida de una interacción bien estructurada con los actores involucrados, garantizando que sus perspectivas sean incorporadas en el proceso de toma de decisiones regulatorias. Aplicar estrategias de participación, planificación y mitigación de riesgos permitirá generar recomendaciones fundamentadas que contribuyan a mejorar la calidad de la normativa y su impacto en la sociedad.

IV. Consideraciones finales para la implementación efectiva de la evaluación Ex Post

La implementación efectiva de las evaluaciones ex post en el parlamento peruano requieren abordar desafíos específicos y adoptar prácticas que garanticen su viabilidad y sostenibilidad. A continuación, se presentan consideraciones prácticas enfocadas en el contexto actual del Congreso de la República.

a) Escenarios de ausencia de datos e indicadores suficientes

La falta de datos para generar indicadores es un desafío recurrente en las evaluaciones ex post, especialmente para determinar resultados iniciales de la implementación de una ley. Esto puede deberse a la inexistencia de sistemas de monitoreo o a la calidad limitada de los registros disponibles.

En estos casos, se deben utilizar fuentes alternativas, como consultas con actores involucrados, análisis documental, revisión de literatura y observaciones de campo. Aunque este enfoque no proporciona un análisis cuantitativo exhaustivo, permite obtener conclusiones preliminares que pueden informar decisiones, identificar áreas críticas de mejora y proponer mecanismos para recopilar datos en el futuro.

b) Importancia de planificar sistemas de monitoreo desde el diseño regulatorio

Integrar sistemas de monitoreo desde la etapa de diseño regulatorio es esencial para garantizar la disponibilidad de datos en las evaluaciones futuras. Esto implica establecer mecanismos claros para la recopilación de datos, definir responsabilidades específicas y asegurar el seguimiento adecuado del proceso evaluativo.

c) Enfoque de profesionalización en materia regulatoria para el equipo técnico

Para realizar las evaluaciones ex post resulta prioritario capacitar al personal técnico involucrado en los procesos evaluativos. Esto incluye proporcionar capacitación en el diseño y aplicación de metodologías de evaluación cualitativa y cuantitativa, en el análisis costo-beneficio y de impacto, así como en el uso de herramientas tecnológicas para la recopilación y el análisis de datos.

El desarrollo continuo de estas capacidades institucionales garantiza evaluaciones más rigurosas, basadas en evidencia y alineadas con estándares internacionales. Además, fomenta la adopción de enfoques innovadores y metodologías actualizadas que optimizan el proceso evaluativo.

d) Alianzas estratégicas

Para fortalecer la implementación de la evaluación ex post, es fundamental establecer alianzas estratégicas con diversas instituciones que puedan aportar información, experiencia y recursos. Estas alianzas comprenden la firma de convenios marco bajo el principio de colaboración, permitiendo el intercambio de datos, estudios previos y metodologías de evaluación. Los principales aliados estratégicos incluyen:

- Academia: Universidades y centros de investigación pueden proporcionar estudios especializados, modelos de análisis y formación técnica para los equipos encargados de la evaluación.

- Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI): Su base de datos y estudios estadísticos pueden ser utilizados como insumo clave para la evaluación de leyes y decretos legislativos.
- Indecopi: Puede aportar información sobre impactos normativos en la libre competencia y protección del consumidor.
- Comisiones del Congreso: Las comisiones ordinarias y grupos de trabajo pueden colaborar con información sobre debates previos y propuestas de mejora regulatoria.
- Entidades del Poder Ejecutivo: Ministerios, Organismos públicos adscritos, organismos reguladores y oficinas especializadas pueden aportar datos sobre implementación y cumplimiento normativo.
- Otras instituciones que se consideren pertinentes para la evaluación.

El establecimiento de estas alianzas contribuirá a la generación de evaluaciones más completas y alineadas con la realidad del país, garantizando que las decisiones basadas en la evaluación ex post sean más informadas y efectivas.

La implementación efectiva de la evaluación ex post requiere un enfoque integral que combine metodologías rigurosas con la participación de actores involucrados y alianzas estratégicas sólidas. Este proceso no solo permite mejorar la calidad de la legislación vigente, sino que también fortalece la capacidad del Congreso de la República para tomar decisiones informadas y basadas en evidencia. En la medida en que estas prácticas se consoliden, la evaluación ex post se convertirá en una herramienta indispensable para la optimización del marco regulatorio y el fortalecimiento del Estado de derecho.

V. Glosario

Actores o agentes involucrados: Se refiere a las personas, grupos u organizaciones que tienen un interés directo o indirecto en la implementación, resultados y efectos de una ley. Incluye beneficiarios, reguladores, sector privado, organizaciones de la sociedad civil, académicos y otros actores relevantes cuya participación o retroalimentación es esencial para evaluar el impacto y efectividad de la ley.

Análisis de impacto regulatorio Ex Ante (AIR): El análisis ex ante consiste en una evaluación integral y basada en evidencia, orientada a comparar distintas alternativas de solución regulatorias y no regulatorias frente a un problema público. Este proceso considera los riesgos, costos y beneficios asociados a cada opción, con el objetivo de seleccionar la alternativa más adecuada. En caso de optar por una medida regulatoria, esta debe ser coherente con el marco legal vigente y contar con mecanismos claros para su implementación y monitoreo.

Cadena causal: Secuencia lógica que describe cómo los insumos y actividades propuestos en una ley generan productos, resultados e impactos esperados. Es un componente central de la teoría del cambio.

Cláusulas de caducidad: Disposiciones normativas incluidas en una ley que establecen un plazo específico para su vigencia, al término del cual la ley pierde automáticamente su efecto jurídico. Estas cláusulas permiten que la norma sea evaluada o reemplazada, garantizando su

actualización y relevancia en función del contexto cambiante.

Contrafactual: Constituye el escenario de lo que habría ocurrido en ausencia de la intervención, aun cuando se haya ejecutado. Como no es posible observar directamente el contrafactual, este se debe estimar.

Decreto legislativo: Norma con rango de ley emitida por el Poder Ejecutivo en virtud de una delegación de facultades otorgada por el Congreso de la República. Para los fines de esta guía, los decretos legislativos serán denominados leyes.

Disposiciones de revisión periódica: Previsiones normativas que obligan a realizar evaluaciones regulares de la efectividad, impacto o implementación de una ley en plazos establecidos. Estas revisiones tienen como objetivo asegurar que la norma siga cumpliendo con sus propósitos originales, ajustándose a las necesidades sociales, económicas o ambientales.

Evaluación ex post: Proceso sistemático que analiza los resultados, impactos y efectividad de una ley tras su implementación, para determinar si cumplió su objeto o finalidad original y qué ajustes o mejoras son necesarios realizar.

Guía metodológica para la evaluación ex post de leyes y decretos legislativos: Documento metodológico que establece los pasos, criterios y herramientas para realizar evaluaciones sistemáticas de las leyes y decretos legislativos.

Indicador: Medida cuantitativa o cualitativa utilizada para evaluar el desempeño, progreso o impacto de una ley en un aspecto específico.

Ley: Norma aprobada por el Congreso de la República. En esta guía, el término “ley” incluye tanto leyes como decretos legislativos.

Metodologías cuasiexperimentales: Son métodos de evaluación de impacto que no dependen de la asignación aleatoria del tratamiento. Entre estas se encuentran los métodos de diferencias en diferencias, el diseño de regresión discontinua y variables instrumentales, entre otros.

Metodologías experimentales: Son métodos de evaluación de impacto que dependen de una asignación aleatoria en el tratamiento de la intervención.

Oficialía Mayor: Máximo órgano del Servicio Parlamentario del Congreso de la República.

Oficina de Calidad Legislativa: Órgano de apoyo dependiente de la Oficialía Mayor responsable de asesorar y asistir a las comisiones parlamentarias sobre el análisis costo-beneficio de los proyectos de ley, así como realizar la evaluación y el seguimiento ex post de leyes sobre el cumplimiento de su objeto inicial.

Teoría del cambio: Herramienta analítica que describe cómo y por qué una intervención (ley o decreto legislativo) genera un cambio, mediante la identificación de sus componentes: problema público, objeto, insumos, actividades, productos, resultados e impactos.

Tipos de impacto: Ámbitos específicos donde una norma genera efectos, como el económico, social, ambiental o legal.

VI. Anexos

VI.1 Anexo 1. Tipos de estándares y directrices para la evaluación Ex Post

	Australia	Reino Unido	Canadá	Suiza	Comisión Europea
Estándares integrales	<ul style="list-style-type: none"> Commonwealth Evaluation Toolkit. Commonwealth Evaluation Policy. 		<ul style="list-style-type: none"> The Cabinet Directive on Regulation. The Cabinet Directive on Regulatory Management. 	<ul style="list-style-type: none"> SEVAL Standards. 	<ul style="list-style-type: none"> Commission's Better Regulation agenda. REFIT Programme - European Commission. Evaluating laws, policies and funding programmes.
Manuales / Guías	<ul style="list-style-type: none"> Handbook on Designing and Implementing Regulatory Assessment Systems. Regulatory Impact Analysis Guide for Ministers' Meetings and National Standard Setting Bodies. Guidance Post-Implementation Reviews. 	<ul style="list-style-type: none"> Better Regulation Framework Manual. Practical Guidance for UK government officials. Departmental Guidance HM Treasury's Magenta Book. HM Treasury's Green Book. 	<ul style="list-style-type: none"> Handbook for Regulatory Proposals: Performance Measurement and Evaluation Plan. Working Guide for the Regulatory Stock Reviews. Canada's Cost-Benefit Analysis Guide for Regulatory Proposals. 	<ul style="list-style-type: none"> Manual for the federal impact assessment (operationalizing the SEVAL Standards). Manual for the phrasing of evaluation clauses. Guide de législation: Guide pour l'élaboration de la législation fédérale. 	<ul style="list-style-type: none"> Better Regulation Guidelines. Better Regulation Toolbox.
Unidades responsables	<ul style="list-style-type: none"> The Office of Impact Analysis. Australian Centre for Evaluation. 	<ul style="list-style-type: none"> HM Treasury. Better Regulation Executive or Departments. 	<ul style="list-style-type: none"> Treasury Board of Canada Secretariat Organization - Regulatory Affairs Sector. 	<ul style="list-style-type: none"> SEVAL. Federal Office of Justice. 	<ul style="list-style-type: none"> Regulatory Board. Secretariat General of the European Commission.

Elaboración: Oficina de Calidad Legislativa del Congreso de la República.

VI.2 Anexo 2. Guía de preguntas principales y conexas para la evaluación Ex Post

	Australia	Reino Unido
<p>¿Qué problema público buscaba resolver la Ley?</p>	<p>Explique el problema público que motivó la creación de la ley. Identifique fallos de mercado o de regulación, así como su impacto en las partes afectadas (empresas, organizaciones comunitarias o individuos). Proporcione evidencia que respalde la magnitud del problema y las razones por las cuales intervenciones previas no fueron efectivas.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • ¿Qué evidencia respalda que el problema identificado era relevante al momento de la creación de la ley? • ¿Qué consecuencias negativas se esperaban evitar con la normativa? • ¿Qué otros enfoques alternativos se consideraron?
<p>¿Cuál(es) fue(ron) el(los) objeto(s) de la Ley?</p>	<p>Identifique las metas explícitas y los objetos estratégicos que la ley buscaba alcanzar. Aclare si los objetos están alineados con planes nacionales o internacionales.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • ¿Cuáles fueron los resultados esperados según la exposición de motivos (o dictámenes)? • ¿Se especificaron criterios de éxito claros al diseñar la ley? • ¿Qué indicadores se utilizaron para definir el éxito inicial de la norma?
<p>¿Cuáles han sido los efectos (cuantitativos y cualitativos) de la Ley?</p>	<p>Evalúe los impactos generados por la Ley en los actores involucrados y en sectores clave, destacando los efectos previstos e imprevistos. Identifique diferencias en cómo las partes interesadas han sido afectadas y establezca una comparación con la situación inicial o línea base.</p> <p>Proporcione una evaluación de si la ley ha generado un beneficio neto. También debe evaluar la adecuación continua, efectividad y eficiencia de esta para abordar el problema y alcanzar los objetos establecidos.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • ¿En qué medida la ley alcanzó su objeto o finalidad? • ¿En qué medida se han cumplido los criterios de éxito? • ¿Ha habido efectos no deseados? • ¿Cuáles han sido los costos y beneficios reales de la ley? • ¿Cómo han impactado los cambios regulatorios a las MYPES, medianas empresas y comunidades vulnerables?
	<p>En algunos casos, no será posible aislar el impacto de un solo cambio en la ley, dado que hay otras influencias sobre los resultados. En tales casos, es razonable, y posiblemente deseable, concluir que no es posible llegar a conclusiones definitivas. Si el cambio ha restringido la competencia, debe evaluar si ha generado un beneficio neto para la comunidad en su conjunto. También debe considerar si las restricciones a la competencia han sido esenciales para lograr los objetivos del Gobierno.</p>	

VI.2 Anexo 2. Guía de preguntas principales y conexas para la evaluación Ex Post (continuación)

<p>¿En qué medida los efectos observados se vinculan a la Ley?</p>	<p>Analice la relación entre la ley y los resultados observados, considerando si otros factores externos pudieron haber influido en los cambios. Esto incluye una evaluación sobre si los impactos positivos o negativos son atribuibles directamente a la normativa.</p>	
<p>¿Qué actores y fuentes de datos han sido consultados?</p>	<p>Su proceso de evaluación debe incorporar consultas con partes interesadas relevantes sobre los impactos de la ley, incluidos los impactos en la competencia y los costos regulatorios.</p> <p>Es posible que sea más eficiente reunir los datos necesarios para el análisis de la evaluación como parte de una consulta continua que comience durante la fase de implementación. La evaluación necesita describir cómo se llevó a cabo la consulta (incluyendo cuándo se realizó, plazos y los métodos).</p>	<ul style="list-style-type: none"> • ¿Qué otros factores pudieron influir en los resultados observados? • ¿En qué medida los resultados podrían haberse producido sin la intervención de la ley? • ¿Qué evidencia respalda la atribución de efectos a la norma evaluada?
<p>¿La ley debe continuar, ser modificada en parte o ser reformulada?</p>	<p>Analice la pertinencia de la ley considerando su impacto actual y las posibilidades de mejora. Identifique si hay oportunidades para simplificar la implementación, reducir cargas regulatorias o mejorar niveles de cumplimiento y beneficio.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • ¿Se podría hacer modificaciones para mejorar los niveles de cumplimiento? • ¿Se podría simplificar la implementación para reducir la carga sobre las empresas y disminuir costos? • ¿Se podría reducir el alcance de la ley para liberar a organizaciones civiles de las obligaciones regulatorias? • ¿Se puede mejorar la implementación de la ley para aumentar sus beneficios?

Elaboración: Oficina de Calidad Legislativa del Congreso de la República.

VI.3 Anexo 3. Plazo para la realización de las evaluaciones Ex Post

País	Momento de la Evaluación	Fuente de Información
Colombia	<p>La evaluación ex post se realiza en un plazo de 5 años después de la implementación de la regulación, a fin de garantizar que los impactos se manifiesten de manera efectiva.</p> <p>Cuando las regulaciones hayan presentado dificultades significativas en su implementación o hayan establecido cargas excesivas se debería realizar una revisión en un tiempo no mayor a 2 años.</p>	Guía Metodológica para la Evaluación Ex Post de Regulaciones (Departamento Nacional de Planeación, Colombia)
España	<p>El gobierno español establece la revisión de la normativa de manera periódica (cada 4 a 5 años), especialmente en áreas prioritarias que afectan a grandes sectores o generan impactos relevantes.</p>	Agencia Española de Evaluación de Políticas Públicas (Gobierno de España)
Reino Unido	<p>La obligación de los departamentos de llevar a cabo una evaluación viene dada por una cláusula de revisión legal dentro de la legislación, o por un compromiso administrativo equivalente de llevar a cabo una revisión.</p> <p>Normalmente, una revisión legal deberá completarse en un plazo de 5 años a partir de la entrada en vigor de la medida reglamentaria y, a partir de entonces, en un ciclo repetido de cinco años, o de acuerdo con cualquier plazo legal.</p>	HM Government (UK) - Guide to Regulatory Impact Assessment (RIA)
Canadá	<p>Existen cláusulas “sunset” o con período de vigencia para realizar la evaluación en el proceso de diseño de regulaciones.</p> <p>Todos los departamentos deben implementar un plan de evaluación de 5 años, el cual debe estar alineado con las otras estrategias de revisión de regulaciones.</p> <p>Revisión del stock regulatorio. Se aprueba un plan de horizonte de 5 años donde se lista las regulaciones cuyo stock será evaluado en dicho período.</p>	Regulatory Policy Secretariat, Canada - Regulatory Impact Analysis Statement (RIAS)

VI.3 Anexo 3. Plazo para la realización de las evaluaciones Ex Post (continuación)

<p>Australia</p>	<p>Existen plazos límite para culminar la evaluación ex post: a) 5 años para regulaciones que generen un impacto general y sustantivo en la economía australiana; y b) 2 años para regulaciones que tuvieron excepción de AIR, cuya calificación de AIR fue insuficiente o no fue evaluado por la OBPR, y para regulaciones cuyo AIR ex ante no estaba preparado para una modificación normativa.</p>	<p>Department of the Prime Minister and Cabinet, Australia - Best Practice Regulation Handbook</p>
<p>Suecia</p>	<p>Las evaluaciones ex post se realizan a los 5 años de la implementación de la política o regulación, con la posibilidad de revisarlas antes si se detectan problemas.</p>	<p>Swedish Regulatory Council - Annual Report on Regulatory Impact Assessments</p>
<p>Comunidad Europea</p>	<p>Se indica que los plazos varían según cada caso, considerando que pueden existir cláusulas de revisión en las propias normas y también las actividades regulatorias pueden tener diferentes ciclos de política; sin embargo, existe una planificación de cada Dirección General de forma que mínimo cada cinco (5) años se realice una evaluación ex post.</p>	
<p>México</p>	<p>Se espera que la mayoría de las evaluaciones de resultados estén planificadas para realizarse al cuarto año del periodo programado, incluyendo al menos tres años de colecta de datos sobre la implementación de la regulación.</p>	

Elaboración: Oficina de Calidad Legislativa del Congreso de la República.

VI.4 Anexo 4. Preguntas clave para la recolección de datos²⁰

País	Momento de la Evaluación
¿Qué tipo de datos se necesitan para responder a cada pregunta de la evaluación?	Identificar lo necesario para responder a las preguntas de evaluación definidas en la etapa de delimitación del alcance. Los tipos de datos incluyen: Datos numéricos (indicadores, cifras), datos documentales (información recopilada durante la implementación) y/o descripciones cualitativas.
¿Quién o qué puede proporcionar estos datos?	Posibles fuentes de datos incluyen: actores clave de la intervención (beneficiarios, afectados, grupos de interés e implementadores), base de datos, encuestas existentes, entre otras.
¿Existen problemas para acceder o recopilar los datos?	Considerar posibles restricciones como: problemas de acceso a datos (legales, procedimientos internos, identificar grupos objetivo, recopilar datos de comparación), disponibilidad de marcos de muestreo necesarios, métodos alternativos disponibles.
¿De qué parte de la población de interés debe recopilarse los datos?	Hay diferentes maneras de recolectar datos de la población de interés. Es importante que sean proporcionales a las preguntas de evaluación. Las opciones incluyen: - Una muestra representativa de los datos disponibles/población - Un subconjunto seleccionado intencionalmente para cubrir una gama de contextos, aunque no sea estadísticamente representativo.
¿Cómo influyen los datos requeridos en el método de análisis propuesto?	El tipo de análisis que se aplicará a los datos dictará generalmente su naturaleza y cantidad. Considerar: - El grado de precisión requerido. - Las subpoblaciones de interés (y el tamaño de muestra necesario). - La naturaleza del método a utilizar y, por lo tanto, los requisitos de datos.

Elaboración: Oficina de Calidad Legislativa del Congreso de la República.

²⁰ Permite optimizar recursos y reducir limitaciones que puedan comprometer la calidad de la evaluación. Este proceso debe responder necesariamente a las preguntas clave definidas en los pasos metodológicos previos.

VI.5 Anexo 5. Fuentes para la recolección de datos²¹

Fuente de datos	Descripción	Ejemplos	Usos principales
Datos primarios (o de monitoreo)	Datos recolectados para rastrear el progreso en la implementación de una ley.	<ul style="list-style-type: none"> Encuestas, test, evaluaciones, otros tipos de monitoreo. 	<ul style="list-style-type: none"> Medir progreso de la implementación. Identificar desviaciones.
Datos secundarios	Información recolectada por agentes externos a la implementación de las leyes.	Revisión documental histórica: informes técnicos, estudios previos, memorias, compendios estadísticos.	<ul style="list-style-type: none"> Proveer contexto inicial. Establecer líneas base para comparar antes y después de la ley.
Datos administrativos	Información generada durante la operación cotidiana de servicios o actividades administrativas.	<ul style="list-style-type: none"> Registros administrativos. Documentación, como notas de concepto, manuales operativos, actas de las reuniones, informes y memorandos. 	<ul style="list-style-type: none"> Analizar tendencias históricas. Reducir costos al aprovechar información ya disponible.

Elaboración: Oficina de Calidad Legislativa del Congreso de la República.

²¹ Las fuentes de información se emplean en función de su disponibilidad y adecuación a los atributos definidos en los indicadores. Es esencial maximizar el uso de información existente, optimizando recursos y evitando duplicidades en la recopilación. Estos datos pueden ser cuantitativos (encuestas, pruebas, etc.) o cualitativos (obtenidas de entrevistas o grupos focales de los agentes involucrados).

VI.6 Anexo 6. Aspectos clave para la identificación e interacción con actores involucrados

Elemento	Descripción	Ejemplos o Detalles
Definir el tipo de interacción	Seleccionar enfoques proporcionales a la evaluación, ya sean cualitativos o cuantitativos. De ser posible, combinar evidencia cualitativa y cuantitativa.	<ul style="list-style-type: none"> • Consultas escritas o entrevistas cualitativas (en persona o virtuales). • Talleres o grupos focales. • Requerimientos de información cualitativa o cuantitativa.
Identificar a los actores involucrados	Determinar actores según su relación con la ley.	<ul style="list-style-type: none"> • Beneficiarios: Reciben directa o indirectamente los rendimientos de la intervención que el regulador propuso. • Afectados: Aquellos que obtienen resultados negativos derivados de la ley. • Grupos de interés: Pueden tener posiciones a favor o en contra de la ley, pero no han sido directamente beneficiados o afectados por la ley. • Implementadores: Ejecutan, vigilan y controlan la ley.
Priorizar actores determinados	Clasificar según poder e interés para optimizar el enfoque de la interacción.	<ul style="list-style-type: none"> • Alta influencia y alto interés: Actores involucrados (implementadores, legisladores). • Baja influencia y alto interés: Ciudadanos, pequeñas empresas.
Diseño de preguntas	Elaborar preguntas coherentes y específicas para cada actor involucrado.	<ul style="list-style-type: none"> • Preguntas cualitativas: Abiertas, no sesgadas, exploran nuevos hallazgos. • Preguntas cuantitativas: Más específicas, requieren mayor procesamiento.

Elaboración: Oficina de Calidad Legislativa del Congreso de la República.

VI.7 Anexo 7. Estructura del informe de evaluación Ex Post

I. Introducción.

- Describir el contexto que dio origen a la ley.
- Breve descripción de cómo se ejecutó la ley.
- Identificar los objetos de la ley y el problema público que buscaba solucionar.
- Describir los objetivos y propósitos de la evaluación.

II. Método y enfoque de evaluación.

- Resumir el diseño de la evaluación (teoría del cambio) y sus enfoques.
- Resumir las metodologías utilizadas en la evolución. Detalles técnicos adicionales pueden incluirse como apéndice en el informe.
- Explicar:
 - Métodos utilizados para recolectar datos y evidencias incluidas en el informe. Cómo se analizaron los datos.
 - Limitaciones de los datos recolectados.
 - De ser el caso, el tamaño de la muestra de evaluación.

III. Revisión de evidencia y hallazgos de la evaluación

- Detallar los hallazgos de la evaluación.
- Detallar el análisis sobre los objetos alcanzados de acuerdo con los tipos de evaluación seleccionados.
- Organizar en categorías según las preguntas o áreas temáticas.
- Usar gráficos, citas y comentarios pertinentes para ilustrar puntos específicos.

IV. Discusión y lecciones aprendidas

- Discutir los resultados obtenidos:
 - ¿Qué cambió? ¿Qué no cambió?
 - ¿Se alcanzaron los resultados esperados? ¿Hubo resultados inesperados?
 - ¿La Ley está cumpliendo su objetivo?
- Identificar las acciones que se tomarán como resultado de los hallazgos.

V. Recomendaciones, implicaciones y oportunidades

- Identificar hallazgos que puedan influir en la implementación futura de la Ley.
- Proporcionar recomendaciones, implicancias u oportunidades para otros que trabajen en leyes similares.
- Incluir recomendaciones o implicaciones más amplias basadas en los hallazgos.

VI.8 Anexo 8. Métodos de evaluación de impactos experimentales y cuasiexperimentales.

La evaluación de impacto busca determinar el efecto causal de una intervención en alguna variable de interés relacionada con su resultado esperado. A continuación, se desarrollarán las metodologías más empleadas en los estudios de evaluación de impacto:

a) Asignación aleatoria.

La selección aleatoria o al azar de los participantes en una intervención cumple el supuesto de que todos los posibles participantes tienen la misma probabilidad de ser incluidos en esta, lo cual permite obtener resultados más rigurosos al disminuir los sesgos de selección.

Esta asignación aleatoria implica el uso de mecanismos para contar con un grupo de control estadísticamente equivalente al grupo de tratamiento, permitiendo evaluar si la intervención tiene un impacto, es decir, medir la efectividad de un esta, al comparar los resultados de aquellos (individuos, comunidades, escuelas, etc.) que fueron parte de la intervención frente a aquellos que no.

b) Variables instrumentales

El método de variables instrumentales permite evaluar las intervenciones en las que los participantes presentan características no observables y afecten su participación en estas, tales son los casos de cumplimiento imperfecto, inscripción voluntaria o cobertura universal.

c) Regresiones discontinuas

La regresión discontinua es un método de evaluación de impacto para intervenciones que usen un índice o parámetro que defina la participación o no de la población que se busca atender y no se exige un diseño de asignación aleatorio. Para aplicar este método, el índice debe cumplir con algunas características tales como: este debe ser continuo, la puntuación del límite que determina la participación en la intervención debe

ser única y definida, la puntuación no debe estar influenciada por encuestadores o beneficiarios administradores de las intervenciones, entre otros.

Esta metodología estima el efecto causal de una intervención en una población de individuos cercanos a un umbral de corte del índice. Específicamente, se mide la diferencia en los resultados promedio de los individuos en el lado tratado (justo por encima del umbral) y en el lado no tratado (justo por debajo del umbral).

d) Diferencias en diferencias

Se utiliza la metodología diferencias en diferencias cuando se quiere medir el impacto de una intervención cuya asignación no fue aleatoria y se cumple con supuesto de la tendencia común entre los grupos de tratamiento y control.

La primera diferencia captura el cambio en el valor de la variable de interés entre dos períodos, ya sea antes y después de una intervención o de un cambio en el tiempo, tanto para el grupo tratado y el de control, y la segunda diferencia captura la diferencia entre las primeras diferencias de los dos grupos (tratado y control), y se utiliza para comparar la variación en las tasas de cambio entre ambos grupos.



CONGRESO
de la
REPÚBLICA