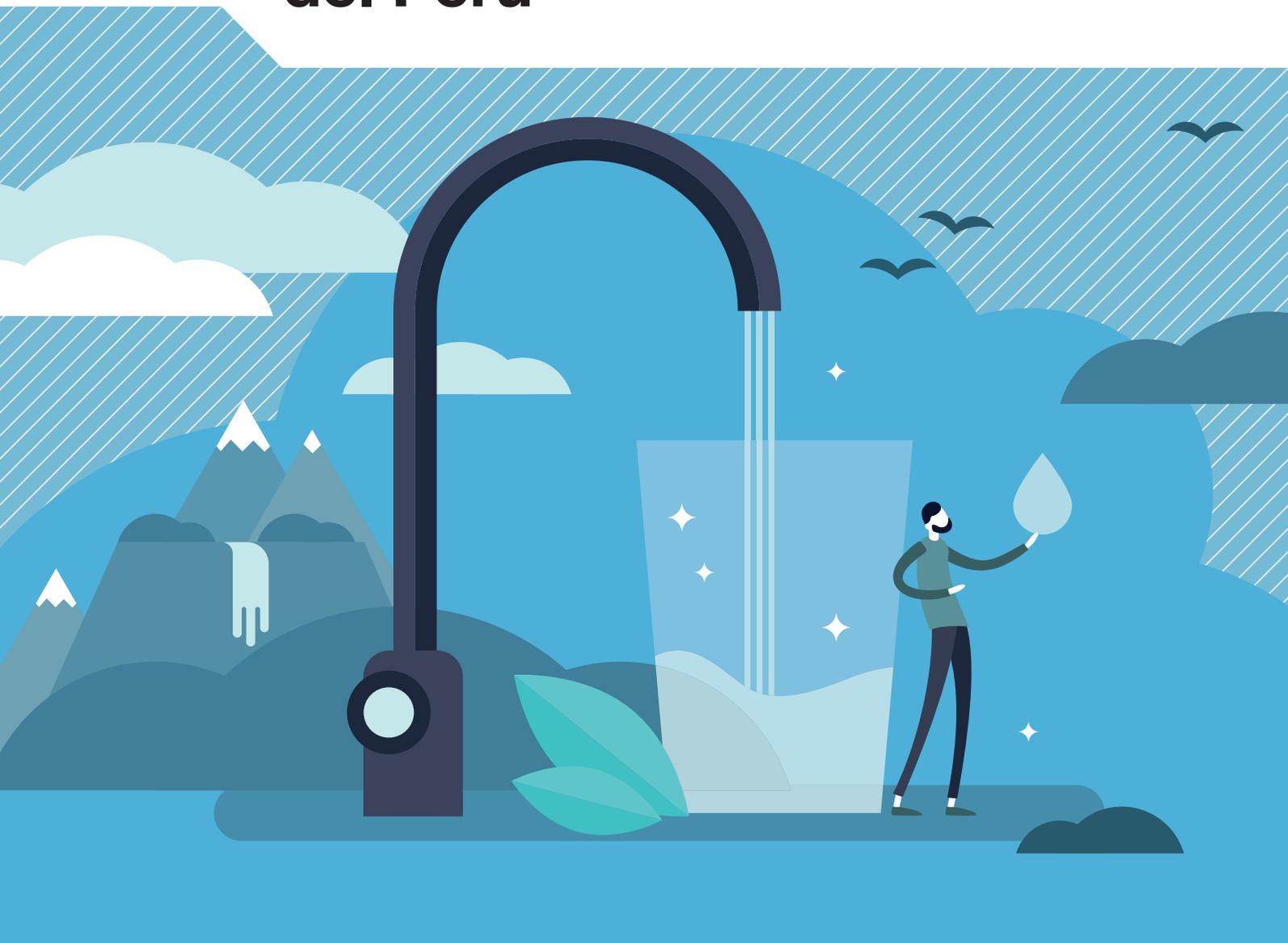


Revisiones de la OCDE sobre reforma regulatoria

Implementación del Análisis de Impacto Regulatorio en la Superintendencia Nacional de Servicios de Saneamiento del Perú



Revisiones de la OCDE sobre reforma regulatoria

Implementación del Análisis de Impacto Regulatorio en la Superintendencia Nacional de Servicios de Saneamiento del Perú

El presente trabajo se publica bajo la responsabilidad del Secretario General de la OCDE. Las opiniones expresadas y los argumentos utilizados en el mismo no reflejan necesariamente el punto de vista oficial de los países miembros de la OCDE.

Tanto este documento, así como cualquier dato y cualquier mapa que se incluya en él, se entenderán sin perjuicio respecto al estatus o la soberanía de cualquier territorio, a la delimitación de fronteras y límites internacionales, ni al nombre de cualquier territorio, ciudad o área.

Los datos estadísticos para Israel son suministrados por y bajo la responsabilidad de las autoridades israelíes competentes. El uso de estos datos por la OCDE es sin perjuicio del estatuto de los Altos del Golán, Jerusalén Este y los asentamientos israelíes en Cisjordania bajo los términos del derecho internacional.

Por favor, cite esta publicación de la siguiente manera:

OECD (2021), *Implementación del Análisis de Impacto Regulatorio en la Superintendencia Nacional de Servicios de Saneamiento del Perú*, Revisiones de la OCDE sobre reforma regulatoria, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/d27220ab-es>.

ISBN 978-92-64-83604-4 (impresa)

ISBN 978-92-64-89733-5 (pdf)

Revisiones de la OCDE sobre reforma regulatoria

ISSN 1990-0511 (impresa)

ISSN 1990-0503 (en línea)

Imágenes: Cover © VectorMine/shutterstock.com

Las erratas de las publicaciones se encuentran en línea en: www.oecd.org/about/publishing/corrigenda.htm.

© OCDE 2021

El uso del contenido del presente trabajo, tanto en formato digital como impreso, se rige por los términos y condiciones que se encuentran disponibles en: <http://www.oecd.org/termsandconditions>.

Prefacio

Las regulaciones y las leyes desempeñan un papel fundamental en la consecución de los objetivos de política pública, como la protección de la salud humana, el medio ambiente, la lucha contra los monopolios o la prestación eficiente de servicios de agua y saneamiento, entre otros muchos. Las regulaciones de buena calidad persiguen estos objetivos, al tiempo que garantizan que los beneficios que generan para la sociedad son mayores que los costos.

El Análisis de Impacto Regulatorio es una de las principales herramientas de gestión de la regulación recomendadas por la OCDE para mejorar la calidad de la intervención gubernamental. El AIR permite a los responsables de la elaboración de las políticas públicas asegurarse, por ejemplo, de que un proyecto de regulación aborda un problema público relevante y de que es la mejor alternativa disponible frente a, por ejemplo, un impuesto o una subvención. El AIR también ayuda a garantizar que el proyecto de regulación aportará un beneficio neto positivo a la sociedad.

El reporte de la OCDE de 2016 *Política Regulatoria en el Perú: Uniendo el Marco para la Calidad Regulatoria* recomendó que los reguladores económicos introduzcan un sistema de análisis de impacto ex ante independiente del gobierno central del Perú. Este reporte ofrece una guía para implementar el AIR en la Superintendencia Nacional de Servicios de Saneamiento (Sunass), la agencia responsable de regular y supervisar la provisión de servicios de saneamiento en Perú. El presente reporte documenta y evalúa el proceso de emisión de normas de la agencia e identifica los elementos clave para implementar sistemáticamente el AIR. El reporte recomienda diseñar las reformas legales necesarias para establecer el AIR como una práctica permanente y asegurar la capacitación necesaria para el personal responsable de su desarrollo.

El reporte también incluye lineamientos técnicos que ayudarán a los funcionarios de la Sunass a realizar un AIR, incluyendo la realización de consultas públicas y la participación de las partes interesadas, la identificación adecuada del problema de política pública en cuestión y la realización del análisis costo-beneficio, entre otros.

El reporte se basa en la Recomendación del Consejo de Política y Gobernanza Regulatoria de la OCDE de 2012, que considera al AIR como un elemento central para la calidad regulatoria. La evaluación y las recomendaciones de este reporte también se basan en los Principios de Mejores Prácticas de la OCDE en Política Regulatoria : Análisis de impacto regulatorio.

Este reporte es el resultado de un amplio proceso de consulta con las partes interesadas a través de una misión física en marzo de 2019 y un taller virtual de desarrollo de capacidades en noviembre de 2020. Fue preparado por el Secretariado Técnico de la OCDE para su publicación.

Agradecimientos

El reporte fue preparado por el Directorado de Gobernanza Pública (GOV) de la OCDE, bajo el liderazgo de Elsa Pilichowski, Directora. La revisión fue dirigida por Manuel Gerardo Flores, Analista Senior de Políticas, bajo la dirección de Nick Malyshev, Jefe de la División de Política Regulatoria en GOV. Los autores principales son Alberto Morales, Erik Pérez, Andrés Blancas, Gloriana Madrigal y Manuel Gerardo Flores, de la OCDE, y María Antonieta Merino, experta en política regulatoria. El reporte fue preparado para su publicación por Jennifer Stein.

La revisión se basa en la información recopilada a través de un cuestionario presentado en enero de 2020 y de las reuniones con una amplia gama de partes interesadas celebradas en Lima, Perú, en marzo de 2020. Agradecemos a la Superintendencia Nacional de Servicios de Saneamiento, Sunass, en particular a Iván Lucich, Presidente del Consejo Directivo; Roger Loyola, Consejero del Presidente; y Ximena Quiroz, Analista Económica, por todo su apoyo. También agradecemos los valiosos comentarios de muchos funcionarios de la Sunass a los borradores de este reporte: Mauro Gutiérrez, Ana Vergara, Mabel Morillo, Luis Acosta, José Patino, Juan Carlos Zevillanos, Vielka Chariarse, Miguel Layseca, Lourdes Flores, Sandro Huamaní, Irina Palomino, Alfredo Cotrado, Javier Noriega. Ellos ayudaron a mejorar el reporte. Agradecemos a los funcionarios de la Comisión Nacional del Agua de México, de los organismos reguladores de Perú en materia de energía, telecomunicaciones e infraestructura de transportes, de la Presidencia del Consejo de Ministros de Perú, del Ministerio de Economía y Finanzas y de la Autoridad de Regulación de los Servicios de Agua del Reino Unido, por sus comentarios y aportaciones a los casos de estudio.

Una versión preliminar del capítulo 4 de este reporte, que incluye los lineamientos técnicos para la preparación de un AIR, fue probada durante un taller virtual de desarrollo de capacidades realizado por la OCDE en noviembre de 2020 con la participación de expertos de Colombia, México, Escocia y el Reino Unido. Damos las gracias a todos los participantes y, en especial, al personal de la Sunass, que enriqueció este reporte con sus comentarios y puntos de vista.

Índice

Abreviaciones y acrónimos	8
Resumen ejecutivo	9
1 Contexto del Análisis de Impacto Regulatorio	11
El AIR dentro del contexto de la gobernanza regulatoria	12
El AIR en países OCDE	13
Referencias	17
2 Sistema de AIR en la Sunass	18
Contexto	19
Principales reglamentos de la SUNASS	21
Elementos del sistema AIR en la Sunass	22
Notas	28
Referencias	28
3 Implementación del AIR en la Sunass	30
Elementos de la implementación	31
Proceso de elaboración y supervisión del AIR en la Sunass	33
Nota	35
Referencia	35
4 Lineamientos para realizar el AIR	36
Elemento 1. Consulta pública y participación de los interesados	37
Elemento 2: Definición del problema	47
Elemento 3: Objetivo de la regulación	51
Elemento 4: Identificación de las alternativas	53
Elemento 5: Evaluación de impactos	58
Elemento 6: Cumplimiento de la regulación	73
Elemento 7: Estrategia de monitoreo y evaluación	75
Referencias	77
5 Casos de estudio internacionales	79
Caso de estudio 1: Comisión Nacional de Agua, México	80
Caso de estudio 2: Autoridad Reguladora de los Servicios de Agua, Reino Unido	89
Notas	95
Referencias	96

6 Casos de estudio peruanos	99
Elementos transversales del AIR en el Perú	100
Caso de estudio 1: Ministerio de Economía y Finanzas	104
Caso de estudio 2: Ositran	112
Caso de estudio 3: Osinergmin	125
Caso de estudio 4: Osiptel	141
Notas	155
Referencias	160

Tablas

Tabla 2.1. Propuesta de exigencias para AIR de bajo y alto impacto	25
Tabla 2.2. Propuesta de formación del Consejo de Supervisión del AIR	26
Tabla 4.1. Ejemplos de métodos y herramientas de consulta temprana	39
Tabla 4.2. Guía para identificar características de grupos de interés	40
Tabla 4.3. Métodos de consulta pública en Australia	41
Tabla 4.4. Mecanismos para recibir comentarios del público	44
Tabla 4.5. Elementos de la matriz de comentarios	45
Tabla 4.6. Preguntas de retroalimentación del proceso de consulta pública	46
Tabla 4.7. Tipos de problema de política pública	49
Tabla 4.8. Tipos de intervenciones públicas	53
Tabla 4.9. Ventajas y desventajas de la Opción 1 de regulación del caso OFWAT	56
Tabla 4.10. Ventajas y desventajas de la Opción 2 de regulación del caso OFWAT	57
Tabla 4.11. Ventajas y desventajas de la Opción 3 de regulación del caso OFWAT	57
Tabla 4.12. Tipos y ejemplos de los costos de la regulación	62
Tabla 4.13. Beneficios de la regulación	63
Tabla 4.14. Categorización de costos y beneficios	65
Tabla 4.15. Presentación de costos y beneficios con análisis de sensibilidad	67
Tabla 4.16. Presentación del Valor Presente Neto de las alternativas regulatorias	67
Tabla 4.17. Matriz para la calificación de criterios de evaluación	69
Tabla 4.18. Comparativo de metodologías de evaluación de impacto	70
Tabla 4.19. Costo total de la opción regulatoria 1	71
Tabla 4.20. Beneficio total de la opción regulatoria 1	72
Tabla 4.21. Beneficio Neto de la opción regulatoria 1	72
Tabla 4.22. Costo total de la opción regulatoria 2	72
Tabla 4.23. Beneficio total de la opción regulatoria 2	73
Tabla 4.24. Beneficio neto de la opción regulatoria 2	73
Tabla 5.1. Tipos de AIR para regulaciones con costos de cumplimiento	86
Tabla 5.2. Expedientes de la CONAGUA en la CONAMER de 2012 a la fecha	89
Tabla 5.3. Ejemplos de análisis de impacto regulatorio en CONAGUNA	89
Tabla 6.1. Principios de la política normativa del MEF	105
Tabla 6.2. Elementos del AIR básico y detallado	116
Tabla 6.3. Alternativas de la regulación	118
Tabla 6.4. Costos de la regulación considerados por el Ositran	119
Tabla 6.5. Principios para las acciones de fiscalización	120
Tabla 6.6. Criterios para la evaluación <i>ex post</i>	121
Tabla 6.7. Fases de la consulta pública del Ositran	122
Tabla 6.8. Criterios de inclusión y exclusión del AIR	129
Tabla 6.9. AIR llevados a cabo por Osinergmin	130
Tabla 6.10. Componentes de análisis del AIR, mini AIR y exclusión de mini AIR	131
Tabla 6.11. Criterios de evaluación para los objetivos de política	132
Tabla 6.12. Vinculación entre objetivos e indicadores	133
Tabla 6.13. Definición de las alternativas	133
Tabla 6.14. Evaluación de impacto por tipo de AIR	134
Tabla 6.15. Lineamientos de calidad regulatoria del Osiptel	142
Tabla 6.16. Tipos de costos y beneficios de los LCR de Osiptel	147

Gráficos

Gráfica 1.1. Ciclo de la gobernanza regulatoria	12
Gráfica 1.2. Indicador de calidad de AIR para leyes primarias	13
Gráfica 2.1. Taxonomía de costos regulatorios	23
Gráfica 3.1. Proceso de elaboración del AIR	34
Gráfica 4.1. Fases de la consulta pública	39
Gráfica 4.2. Árbol de decisión para identificar problemas de política pública	48
Gráfica 4.3. Árbol de problemas para la evaluación de la situación en zonas rurales de la SUNASS	50
Gráfica 4.4. Impactos de la regulación	59
Gráfica 4.5. Estructura del modelo de costeo estándar	60
Gráfica 5.1. Gobernanza regulatoria en México	81
Gráfica 5.2. Identificación de costos de la regulación	84
Gráfica 5.3. Procedimiento de mejora regulatoria en México	84
Gráfica 5.4. Discriminación del impacto regulatorio	85
Gráfica 5.5. Proceso de consulta pública de un anteproyecto de regulación en el Instituto Federal de Telecomunicaciones	88
Gráfica 5.6. Marco para la elaboración de regulaciones, BRE	91
Gráfica 6.1. Proceso de elaboración de instrumentos normativos en el MEF	107
Gráfica 6.2. Resumen del Procedimiento de aprobación de AIR en el Ositran	114
Gráfica 6.3. Elementos del AIR en el Ositran	117
Gráfica 6.4. Elementos del AIR en Ositran	118
Gráfica 6.5. Pasos para la aplicación del análisis costo-beneficio	119
Gráfica 6.6. Procedimiento para el desarrollo del AIR en Osinergmin	128
Gráfica 6.7. Pasos para la evaluación del impacto	134
Gráfica 6.8. Pasos del análisis costo beneficio	136
Gráfica 6.9. Pasos del análisis costo-efectividad	136
Gráfica 6.10. Pasos del análisis multicriterio	136
Gráfica 6.11. Lineamientos y manuales de calidad regulatoria del Osiptel	143
Gráfica 6.12. Procedimiento de aprobación del AIR en Osiptel	144
Gráfica 6.13. Pasos para la aplicación del Análisis Costo – Beneficio en Osiptel	147

Recuadros

Recuadro 1.1. Principios de mejores prácticas en Análisis de Impacto Regulatorio	14
Recuadro 2.1. ¿Qué es calidad regulatoria?	19
Encuadro 4.1. Preguntas para desarrollar la consulta pública	47
Recuadro 4.2. ¿Cómo identificar correctamente el problema de política pública?	50
Encuadro 4.3. ¿Cómo definir los objetivos para solucionar el problema de política pública?	52
Encuadro 4.4. ¿Cómo identificar las diferentes alternativas regulatorias?	55
Encuadro 4.5. Modelo Internacional de Costeo Estándar	59
Encuadro 4.6. Elementos a considerar para la evaluación de impactos	73
Encuadro 4.7. Preguntas para desarrollar la estrategia de cumplimiento	75
Encuadro 4.8. Preguntas para desarrollar la estrategia de monitoreo y evaluación	77
Encuadro 5.1. Comisión Nacional de Mejora Regulatoria	82
Encuadro 5.2. El código del regulador (Regulator's Code)	91

Abreviaciones y acrónimos

ACB	Análisis Costo-Beneficio
ACR	Análisis de Calidad Regulatoria
AIR	Análisis de Impacto Regulatorio
AMC	Análisis Multicriterio
CSA	Comité Supervisor de AIR de la Sunass
CONAMER	Comisión Nacional de Mejora Regulatoria de México
DPN	Dirección de Políticas y Normas de la Sunass
DRT	Dirección de Regulación Tarifaria de la Sunass
EP	Empresas Prestadoras
ISO	Organización Internacional de Normalización
MCE	Modelo de Costeo Estándar
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas
MINJUS	Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
OAJ	Oficina de Asesoría Jurídica de la Sunass
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
OSINERGMIN	Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería
OSIPTEL	Organismo Supervisor de Inversión Privada en Telecomunicaciones
OSITRAN	Organismo Supervisor de la Inversión en Infraestructura de Transporte de Uso Público
PCM	Presidencia del Consejo de Ministros
PMO	Plan Maestro Optimizado
RGRT	Reglamento General de Regulación Tarifaria
SUNASS	Superintendencia Nacional de Servicios de Saneamiento

Resumen ejecutivo

La Superintendencia Nacional de Servicios de Saneamiento (Sunass) es el organismo encargado de regular, regir y supervisar la prestación de los servicios de saneamiento en el Perú. Dentro de su cartera de funciones, regula las tarifas que las empresas prestadoras de servicios (EPS) cobran a sus usuarios y tiene un papel importante en la fijación de estándares de acceso y calidad de los servicios de saneamiento. La Sunass también realiza inspecciones, aplica sanciones y resuelve los reclamos de los usuarios y los conflictos entre las empresas prestadoras de servicios. En respuesta al reporte de la OCDE de 2016 Política Regulatoria en el Perú: Uniendo el marco para la calidad regulatoria, la Sunass ha comenzado a implementar un sistema de Análisis de Impacto Regulatorio (AIR) para mejorar la calidad de sus regulaciones.

El AIR requiere un análisis riguroso y transparente, incluyendo un análisis de costo-beneficio para identificar los impactos. Sin embargo, la aplicación efectiva del AIR requerirá que la Sunass ajuste su diseño y procesos internos para garantizar la calidad y continuidad del análisis.

El reporte encuentra que la Sunass tiene un papel fundamental en la regulación de las tarifas, la calidad y las condiciones de acceso. El Reglamento General de Tarifas establece las metodologías y procedimientos que rigen la forma de calcular las tarifas. El Reglamento de Calidad de los Servicios de Saneamiento define las obligaciones que tienen las empresas prestadoras en cuanto al acceso al servicio, la calidad del suministro y otros temas, incluyendo el cierre de los servicios y las normas para los inmuebles con áreas de uso común. La Sunass se encarga de supervisar la aplicación y el cumplimiento de ambos reglamentos. Adicionalmente, la Sunass aplica el Reglamento General de Supervisión, Fiscalización y Sanción de las EPS.

Este reporte debe servir como un manual para que la Sunass realice consultas públicas y elabore AIRs cuando modifique o actualice estos reglamentos, o cuando tenga que emitir o modificar instrumentos legales secundarios que emanen de estos reglamentos, tales como normas y lineamientos. El reporte también contiene recomendaciones específicas para diseñar e implementar un sistema de preparación de AIR. Los lineamientos técnicos explican en detalle cómo preparar cada elemento de un AIR. Entre las principales recomendaciones figuran las siguientes.

- La Sunass debería emprender reformas para hacer obligatorio un AIR, siempre que una propuesta regulatoria o la modificación de una regulación existente implique costos de cumplimiento para las partes interesadas. Deben considerarse los costos que afectan a cualquier parte interesada, incluidas las empresas proveedoras de servicios, los usuarios y el Estado, y el alcance de estos costos debe ser amplio. La Sunass debe considerar las externalidades no monetarias y los costos de oportunidad. Las excepciones para aplicar el AIR a las modificaciones o a las nuevas regulaciones deberían ser limitadas y aprobadas por la oficina que supervisa la calidad y la aprobación de los AIR. Estas excepciones deberían aplicarse únicamente a aquellos proyectos de regulación cuyos costos sean insignificantes o no lo sean.
- Como parte de la reforma, la Sunass debería aprobar oficialmente los lineamientos técnicos para el desarrollo de los AIR. Esto proporcionará una base común para un análisis de calidad riguroso

y estandarizado. Los lineamientos técnicos deben ser difundidos periódicamente entre el personal de la Sunass.

- La Sunas debe adoptar el principio de proporcionalidad en su sistema de AIR introduciendo tipos de evaluación diferenciados según el nivel de impacto. Los diferentes tipos de AIR deben estar bien definidos, con distinciones claras sobre lo que se espera en el correspondiente análisis costo-beneficio, el número de alternativas a evaluar y el alcance de la consulta pública.
- El desarrollo y la supervisión del AIR deben realizarse de forma independiente. La Sunass debe evitar que las mismas oficinas participen en ambos procesos. Esto permitirá, en la medida de lo posible, un control de calidad imparcial y riguroso. Además, el proceso de elaboración debería evolucionar hasta convertirse en un proceso de colaboración entre las direcciones de la Sunass implicadas en el proyecto regulatorio en desarrollo. El proceso de supervisión debe ser llevado a cabo por oficinas con suficiente autoridad para aprobar o rechazar el AIR.
- La Sunass debe tener un plan de implementación claro y gradual. Para ello, debe definir la ruta crítica para los cambios administrativos necesarios para implementar el sistema de AIR, un plan de comunicación y socialización, la capacitación recurrente del personal técnico de la Sunass y la adopción de herramientas tecnológicas que permitan la elaboración eficiente del AIR y la realización de la consulta pública.

1

Contexto del Análisis de Impacto Regulatorio

El Análisis de Impacto Regulatorio es un elemento clave del ciclo de gobernanza regulatoria, ya que garantiza la calidad de la nueva regulación al evaluar su impacto potencial. Este capítulo presenta el contexto del ciclo de gobernanza regulatoria y cómo el AIR encaja en el ciclo de vida de la regulación. El capítulo también presenta los principios de mejores prácticas de la OCDE sobre el AIR y presenta el estado de la evaluación ex ante en los países de la OCDE.

El AIR dentro del contexto de la gobernanza regulatoria

La regulación generalmente tiene como objetivo resolver problemas de política pública que pueden ser económicos, sociales, ambientales, de inclusión y otros. Para que la regulación sea eficaz en la resolución de estos problemas, debe contar con un buen diseño, y con una estrategia clara y sólida de implementación y supervisión. Para ello, los gobiernos alrededor del mundo deberían ocuparse no solo de pensar en cuál es la mejor regulación posible, sino en las maneras en las que diseñar e implementar dichas regulaciones pueden mejorar. Para contextualizar esto, la OCDE frecuentemente utiliza el ciclo de la gobernanza regulatoria, incluido en la Gráfica 1.1 (OECD, 2011^[1]). Este ciclo permite abordar la regulación desde un punto de vista integral. En otras palabras, desde que inicia el proceso de diseño hasta que la regulación resuelve el problema de política pública que enfrenta. El ciclo de gobernanza regulatoria cuenta con cuatro etapas principales: desarrollo de la política pública y elección de instrumentos; diseño de la nueva normativa (o revisión de la existente); implementación de la regulación; y el monitoreo y evaluación de sus efectos. Sin embargo, la antesala de este análisis es la identificación del problema de política.

La Gráfica 1.1 describe el proceso cómo debe originarse la regulación, pero también señala cómo la regulación debe ser un ciclo de constante análisis. Después de evaluar el desempeño de la regulación se debe valorar si la regulación sigue siendo vigente, o si debe eliminarse o modificarse.

Gráfica 1.1. Ciclo de la gobernanza regulatoria



Fuente: (OECD, 2011^[1]), Regulatory Policy and Governance: Supporting Economic Growth and Serving the Public Interest, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264116573-en>.

Para iniciar el proceso de diseño de la regulación, la OCDE, considera importante adoptar un método de evaluación de impacto de la normativa que incorpore criterios de proporcionalidad y de costo-beneficio. Por lo tanto, el Análisis de Impacto Regulatorio (AIR) es un elemento clave para el manejo adecuado del ciclo de gobernanza regulatoria. El AIR es un elemento que permite medir la pertinencia de las normativas frente a los objetivos de política pública. Por consiguiente, el AIR debe ayudar a llevar a cabo la definición del problema de política pública y evaluar la mejor manera de aplicar y hacer cumplir la regulación. El AIR interviene en la identificación del problema, a través de una consulta preliminar con los interesados o posibles afectados, a fin de elaborar una descripción del problema, hacer ajustes o precisar el problema identificado por los funcionarios públicos. Con esta información es posible elaborar un planteamiento de política pública y elegir los instrumentos de intervención.

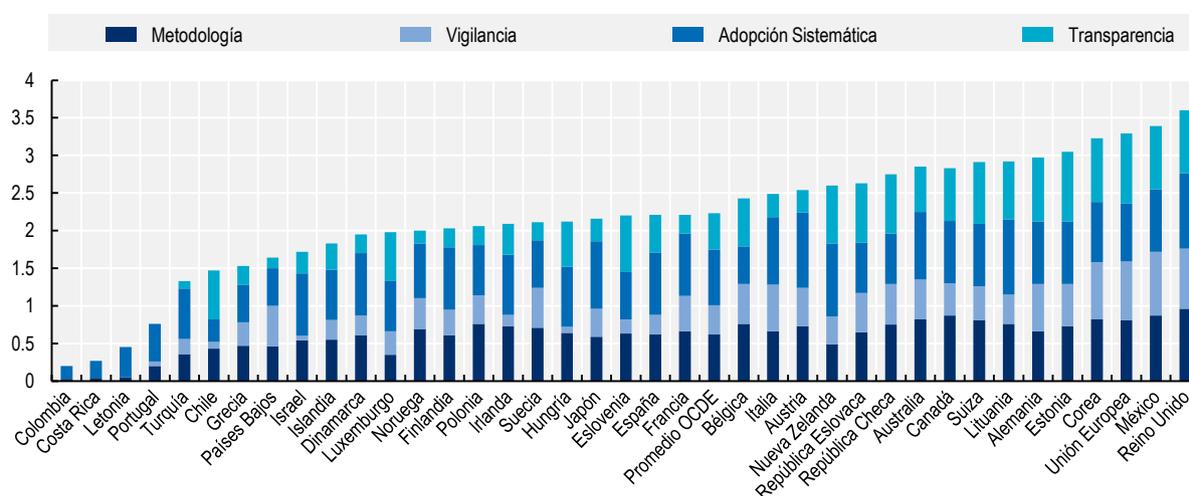
Posteriormente, el AIR ayuda a seleccionar la mejor opción para que intervenga el gobierno, ya sea con mecanismos regulatorios o de otra naturaleza; para ello utiliza el análisis de costo-beneficio, entre otras herramientas de análisis de costos. El diseño final de la normativa es parte del proceso del AIR, que incluye un proceso de consulta adicional que debiera ser más abierto y con el objetivo de hacer ajustes a los instrumentos regulatorios utilizados. Este proceso de consulta es muy importante para que la normativa sea lo más adecuada posible, ya que permite identificar omisiones, sesgos, efectos no identificados (OECD, 2019^[2]). Además, el AIR ayuda a mejorar el proceso de toma de decisiones que define la normativa. El AIR promueve un proceso sistemático, con un enfoque comparativo sobre decisiones de política y hace consciente al emisor de la normatividad sobre la identificación precisa del problema que se quiere atender, además de las distintas alternativas para lograrlo. Adicionalmente, el AIR sopesa la viabilidad económica de implementar una regulación o, dicho en otras palabras, que sus costos sean menores que los beneficios.

Otra ventaja del AIR es que provee un método de análisis basado en evidencia e información empírica que compara distintas propuestas o alternativas; promueve la identificación de beneficios y costos (directos o indirectos) derivados de la regulación; establece un sistema racional de decisiones y evalúa de forma transversal la regulación.

El AIR en países OCDE

El Estudio de Política Regulatoria de la OCDE 2018, recopiló las prácticas de OCDE de sus países miembros, y destaca que prácticamente todos llevan a cabo la práctica del AIR (OECD, 2018^[3]). A pesar de esto, existe una gran diferencia en el alcance y la calidad de las prácticas de AIR en cada país. La OCDE realiza una encuesta cada dos años para medir las prácticas de AIR, tanto para leyes primarias como para regulaciones subordinadas. En la Gráfica 1.2 se pueden revisar los resultados de la última encuesta levantada en 2017. El indicador de medición se construye con cuatro categorías: metodología, transparencia, adopción sistemática, así como supervisión y control de calidad. Destacan en los primeros lugares, Reino Unido, México, la Unión Europea y Corea del Sur. También se puede apreciar que los indicadores con mayor variabilidad son la supervisión y control de calidad y la transparencia.

Gráfica 1.2. Indicador de calidad de AIR para leyes primarias



Nota: El indicador refleja prácticas del ejecutivo y excluye a Estados Unidos porque todas sus leyes son formuladas por el congreso.
 Fuente: Indicadores de Política Regulatoria y Gobernanza Encuesta 2017, <http://oe.cd/ireg>.

Más allá de la diferencia en la calidad de las prácticas de AIR, existen diferentes consideraciones en los elementos prácticos de la implementación. Esto incluye las excepciones de AIR, y los elementos que se exigen el proceso de evaluación. A pesar de que el AIR es una práctica que se ha llevado a cabo por décadas, los países han seguido reformando sus sistemas. Algunos ejemplos relevantes de los últimos años incluyen a Italia, al expandir su categoría de impactos para incluir costos sociales y ambientales. Corea del Sur implementó una plataforma digital para que los funcionarios conduzcan de manera más eficiente el análisis costo-beneficio (OECD, 2018^[3]). Esto revela que, si bien todos los países llevan a cabo el AIR, los gobiernos deben seguir reformando de manera constante sus prácticas.

Principios OCDE: Buenas Prácticas de AIR

El AIR tiene que ser planteado como una herramienta para mejorar la toma de decisiones, y no como una carga administrativa adicional para los tomadores de decisiones. Es por ello que, para tener una correcta implementación del AIR, es importante considerar los siguientes elementos (OECD, 2020^[4]):

- Comenzar siempre en la fase inicial del proceso de regulación;
- Identificar claramente el problema y los objetivos deseados de la propuesta;
- Identificar y evaluar todas las posibles soluciones alternativas (incluidas las no regulatorias);
- Tratar siempre de evaluar todos los posibles costos y beneficios, tanto directos como indirectos;
- Basarse en todas las pruebas y los conocimientos científicos disponibles;
- Tener una relación más transparente con los interesados y comunicar claramente los resultados.

La OCDE elaboró principios a partir de las mejores prácticas internacionales, con los elementos que debe considerar el AIR, disponibles en (OECD, 2020^[4]). Estos principios proporcionan una ampliación y elaboración de los preceptos contenidos en la Recomendación del Consejo de Política Reguladora y Gobernanza de 2012, además de que considera la experiencia generada por los países miembros a partir de su publicación.

Los principios tienen por objeto ser pertinentes y útiles para todos los países miembros y para los países que deseen implementar el AIR dentro de su marco de gobernanza regulatoria. Por lo tanto, ofrecen una visión general, más que proporcionar una prescripción detallada. No obstante, al buscar ser el escenario ideal de aplicación del AIR, los principios son intencionalmente ambiciosos; sin embargo, al estar basados también en la experiencia real de los distintos países, deben ajustarse a la realidad local.

Los principios están basados en cinco elementos fundamentales para preparar e implementar el AIR. Estos elementos se encuentran enlistados en el Recuadro 1.1:

Recuadro 1.1. Principios de mejores prácticas en Análisis de Impacto Regulatorio

1. Compromiso y aceptación del AIR
 - Los gobiernos deben:
 - Explicar en detalle lo que los gobiernos consideran como "buenas regulaciones".
 - Introducir el AIR como parte de un plan integral a largo plazo para impulsar la calidad de la regulación.
 - Crear una dependencia de supervisión del AIR con competencias suficientes.
 - Crear "restricciones internas y externas" creíbles, que garanticen que el RIA se implemente efectivamente.
 - Asegurar el respaldo político del AIR.

- Es esencial asegurar el apoyo de los interesados.
 - Los gobiernos tienen que garantizar la transparencia del proceso de toma de decisión para permitir el control público del AIR.
2. Gobernanza del AIR - tener el correcto establecimiento o diseño del sistema
- El AIR debería estar plenamente integrado con otros instrumentos de gestión regulatoria y debería ser implementado en el contexto del Ciclo de Gobernanza Regulatoria.
 - El AIR y su aplicación deben ajustarse al sistema jurídico y administrativo y la cultura del país.
 - Los gobiernos deben decidir si aplican el AIR completo desde el inicio o de forma gradual.
 - Las responsabilidades de los elementos del programa de AIR deben asignarse cuidadosamente.
 - Una supervisión regulatoria eficiente es una condición previa fundamental para el éxito de un AIR.
 - El AIR debe ser proporcional a la importancia de la regulación.
 - Se debe alentar a los parlamentos a establecer sus propios procedimientos para garantizar la calidad de la legislación, incluida la calidad del AIR.
3. Incorporación del AIR mediante el fortalecimiento de la capacidad y la rendición de cuentas de la administración.
- Se debe proporcionar una capacitación adecuada a los funcionarios públicos.
 - Los gobiernos deben publicar material de orientación detallado.
 - Sólo debe haber excepciones limitadas a la regla general de requerimiento del AIR.
 - Deben aplicarse acuerdos orientados a la responsabilidad y el rendimiento.
4. Metodología de AIR específica y apropiada
- La metodología del AIR debe ser lo más simple y flexible posible, asegurando al mismo tiempo cierta clave se cubren las características.
 - No siempre debe interpretarse que el AIR requiere un análisis costo-beneficio cuantitativo y completo de la legislación.
 - Las estrategias sólidas de gestión de datos pueden ayudar a producir, reunir, procesar, acceder y compartir datos en el contexto del AIR.
 - El AIR tiene que seguir todas las etapas del proceso de regulación y tiene que comenzar desde el inicio, con el fin de informar la elaboración de políticas.
 - Ningún AIR puede tener éxito si no se definen el contexto y los objetivos de las políticas, en particular la identificación sistemática del problema.
 - Deben tenerse en cuenta todas las alternativas plausibles, incluidas las soluciones no regulatorias.
 - Es esencial identificar siempre todos los costos y beneficios directos e indirectos importantes.
 - La participación de los interesados debe incorporarse sistemáticamente en el proceso de AIR.
 - Deben tenerse en cuenta, según proceda, los conocimientos de la ciencia del comportamiento y la economía.
 - La elaboración de estrategias de implementación y cumplimiento debe formar parte de cada AIR.
 - El AIR debe percibirse como un proceso iterativo.
 - Los resultados del AIR deben comunicarse adecuadamente.

5. Vigilancia, evaluación y mejora continuas del AIR

- Es importante validar los efectos reales de las regulaciones adoptadas después de su implementación.
- Los sistemas de AIR también deben tener un mecanismo incorporado de vigilancia, evaluación y perfeccionamiento. Esto incluye los planes iniciales para la recopilación de datos o el acceso a los mismos.
- Una evaluación periódica y exhaustiva de los efectos del AIR en la calidad (percibida) de las decisiones regulatorias es esencial.
- Es importante evaluar los impactos en los casos en que el documento original del AIR no coincida con el texto final de la propuesta.
- Es importante evaluar sistemáticamente el desempeño de los órganos de supervisión de la regulación.

Fuente: (OECD, 2020^[4]), *Regulatory Impact Assessment, OECD Best Practice Principles for Regulatory Policy [Análisis de Impacto Regulatorio, Principios de Mejores Prácticas en Política Regulatoria de la OCDE]*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/7a9638cb-en>.

Para mayor información sobre el AIR, el lector puede referirse a las siguientes fuentes:

- (OECD, 2020^[4]), *Regulatory Impact Assessment, OECD Best Practice Principles for Regulatory Policy*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/7a9638cb-en>
- (OECD, 2018^[3]), “Chapter 2. Recent trends in regulatory management practices” in *OECD Regulatory Policy Outlook 2018*, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264303072-en>
- (OECD, 2015^[5]), “Chapter 4. Evidence-based policy making through Regulatory Impact Assessment” in *OECD Regulatory Policy Outlook 2015*, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264238770-en>
- (OECD, 2015^[6]), “Chapter 2. Regulatory Impact Assessment and regulatory policy” in *Regulatory Policy in Perspective: A Reader’s Companion to the OECD Regulatory Policy Outlook 2015*, OECD Publishing, Paris. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264241800-en>
- (OECD, 2009^[7]), *Regulatory Impact Analysis: A Tool for Policy Coherence*, OECD Reviews of Regulatory Reform, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264067110-en>
- (OECD, 2008^[8]), *Building an Institutional Framework for Regulatory Impact Analysis (RIA): Guidance for Policy Makers*, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264050013-en>
- (OECD, 2008^[9]), *Introductory Handbook for Undertaking Regulatory Impact Analysis (RIA)*, <https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/44789472.pdf>

Para mayor información sobre el AIR en el Perú, el lector puede referirse a las siguientes fuentes:

- (OECD, 2020^[10]), *Indicadores de Política y Gobernanza Regulatoria, América Latina 2019, Perú*, OECD, <https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/Peru-country-profile-regulatory-policy-es.pdf>.
- (OECD, 2020^[11]), “Capítulo 7. Política y gobernanza regulatoria”, en *Panorama de las Administraciones Públicas América Latina y el Caribe 2020*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/1256b68d-es>
- (OECD, 2019^[2]), *Implementación del Análisis de Impacto Regulatorio en el Gobierno Central del Perú: Estudios de caso 2014-16*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264305809-es>

- (OCDE, 2016^[12]), *Política Regulatoria en el Perú: Uniendo el Marco para la Calidad Regulatoria*, Revisiones de la OCDE sobre reforma regulatoria, Éditions OCDE, París. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264279001-es>

Referencias

- OCDE (2016), *Política Regulatoria en el Perú: Uniendo el Marco para la Calidad Regulatoria*, Éditions OCDE, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264279001-es> (accessed on 13 May 2020). [12]
- OECD (2020), *Indicadores de Política y Gobernanza Regulatoria, América Latina 2019, Perú*, OECD, <https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/Peru-country-profile-regulatory-policy-es.pdf>. [10]
- OECD (2020), *OECD Best Practice Principles for Regulatory Policy: Regulatory Impact Assessment*. [4]
- OECD (2020), *Panorama de las Administraciones Públicas América Latina y el Caribe 2020*, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/1256b68d-es>. [11]
- OECD (2019), *Implementación del Análisis de Impacto Regulatorio en el Gobierno Central del Perú: Estudios de Caso 2014-16*, OECD Publishing, <https://doi.org/10.1787/9789264305809-es>. [2]
- OECD (2018), *OECD Regulatory Policy Outlook 2018*, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264303072-en>. [3]
- OECD (2015), *OECD Regulatory Policy Outlook 2015*, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264238770-en>. [5]
- OECD (2015), *Regulatory Policy in Perspective: A Reader's Companion to the OECD Regulatory Policy Outlook 2015*, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264241800-en>. [6]
- OECD (2011), *Regulatory Policy and Governance: Supporting Economic Growth and Serving the Public Interest*, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264116573-en>. [1]
- OECD (2009), *Regulatory Impact Analysis: A Tool for Policy Coherence*, OECD Reviews of Regulatory Reform, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264067110-en>. [7]
- OECD (2008), *Building an Institutional Framework for Regulatory Impact Analysis (RIA): Guidance for Policy Makers*, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264050013-en>. [8]
- OECD (2008), *Introductory Handbook for Undertaking Regulatory Impact Analysis (RIA)*, OECD, <https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/44789472.pdf>. [9]

2 Sistema de AIR en la Sunass

El AIR debe entenderse como un sistema integral de evaluación ex ante de la regulación. Este capítulo contextualiza la importancia de la implementación del AIR en la Sunass. El capítulo también enlista los elementos claves para implementar el AIR como un sistema. Esto incluye los supuestos que obligan la elaboración del AIR, las excepciones, los lineamientos técnicos y los umbrales para diferentes tipos de análisis AIR. El capítulo termina introduciendo la elaboración y la supervisión como procesos independientes.

Contexto

La regulación, fiscalización y supervisión la prestación de servicios de saneamiento de agua es parte de las tareas de la Superintendencia Nacional de Servicios de Saneamiento (Sunass). De acuerdo a la Ley Marco de Organismos Reguladores de la Inversión Privada en los Servicios Públicos (LMOR), la Sunass es un *organismo público descentralizado adscrito a la Presidencia del Consejo de Ministros, con personería de derecho público interno y con autonomía administrativa, funcional técnica, económica y financiera*. De acuerdo a la Ley Marco de la Gestión y Prestación de Servicios de Saneamiento, la función de la Sunass es la siguiente:

La Superintendencia Nacional de Servicios de Saneamiento – Sunass, en su condición de organismo regulador, le corresponde garantizar a los usuarios la prestación de los servicios de saneamiento en el ámbito urbano y rural, en condiciones de calidad, contribuyendo a la salud de la población y a la preservación del ambiente.

De acuerdo al Reglamento General de Sunass (RGS), sus objetivos principales incluyen los siguientes: (SUNASS, 2019^[1]):

- Proteger los derechos e intereses del usuario.
- Propiciar, mediante las tarifas, la consecución y mantenimiento del equilibrio económico-financiero de las Empresas Prestadoras (EP), así como su eficiencia en la expansión y desarrollo de los servicios.
- Supervisar y fiscalizar el cumplimiento de la normatividad sobre prestación de servicios de saneamiento y de las metas de calidad y cobertura sobre dichos servicios.
- Garantizar el libre acceso a los servicios de saneamiento.
- Velar por el cabal cumplimiento de los contratos de concesión de servicios de saneamiento.

Cumplir con estos objetivos requiere diseñar e implementar regulación¹ de alta calidad (ver Recuadro 2.1). La Sunass tiene un posicionamiento singular para controlar la calidad de la regulación. Esto se debe a que tiene un rol durante todo el ciclo de gobernanza regulatoria (véase Gráfica Gráfica 2.1). La Sunass tiene facultad para emitir normativa, para supervisarla y para generar sanciones en caso de incumplimiento. Sin dejar a un lado el hecho de que la Sunass también implementa y supervisa regulación que proviene de los ministerios del gobierno central del Perú.

Recuadro 2.1. ¿Qué es calidad regulatoria?

Las regulaciones son las reglas que gobiernan la vida cotidiana de las empresas y los ciudadanos. Son esenciales para el crecimiento económico, el bienestar social y la protección del medio ambiente. Pero también pueden ser costosos tanto en términos económicos como sociales. En ese contexto, la “calidad regulatoria” se trata de mejorar el desempeño, la rentabilidad y la calidad legal de las formalidades regulatorias y administrativas. La noción de calidad regulatoria abarca el proceso, es decir, la forma en que se desarrollan y se hacen cumplir las regulaciones, que debe seguir los principios clave de consulta, transparencia, rendición de cuentas y base empírica. Más allá del proceso, la noción de calidad regulatoria también cubre resultados, es decir, regulaciones que son efectivas para lograr sus objetivos, eficientes (no imponen costos innecesarios), coherentes (cuando se consideran dentro del régimen regulatorio completo) y simples (las regulaciones mismas y las reglas para su implementación es clara y fácil de entender para los usuarios).

Construyendo y ampliando la “OECD Recommendation on Improving the Quality of Government Regulation” (OECD, 1995^[2]), es posible definir la calidad regulatoria mediante regulaciones que:

1. sirven metas de política pública claramente identificadas y son efectivas para lograr esas metas;
2. son claras, simples y prácticas para los usuarios;
3. tienen una sólida base jurídica y empírica,
4. son consistentes con otras regulaciones y políticas;
5. producen beneficios que justifiquen los costos, considerando la distribución de los efectos en la sociedad y teniendo en cuenta los efectos económicos, ambientales y sociales.
6. se apliquen de forma justa, transparente y proporcionada;
7. minimizan los costos y las distorsiones del mercado;
8. promueven la innovación mediante incentivos de mercado y enfoques basados en objetivos; y
9. son compatibles en la medida de lo posible con los principios de competencia, comercio y facilitación de inversiones en niveles nacionales e internacionales.

Fuente: OECD (2015^[3]), OECD Regulatory Policy Outlook 2015, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264238770-en>.

Es frecuente que los reguladores se enfrenten a situaciones en donde algunos de sus objetivos compitan entre sí. Por ejemplo, la Sunass tiene que mediar una tensión al regular tarifas de agua implementadas por las Empresas Prestadoras (EP). Por un lado, existe el objetivo de expandir e incrementar la calidad de la infraestructura en la que invierten las EP. Esto necesariamente requiere un incremento el ingreso disponible para inversión de las EP por lo que obliga un incremento en las tarifas. Sin embargo, el incremento en tarifas también significa un mayor costo para los usuarios, lo cual puede derivar en imposibilidad de pago o afectaciones significativas en el ingreso disponible de la población del Perú. La Sunass tiene además el objetivo *proteger los derechos e intereses del usuario*. Si bien este es el ejemplo más clásico de las tensiones que enfrenta un regulador, la Sunass tiene una amplia gama de instrumentos regulatorios que tiene que diseñar e implementar para asegurar el funcionamiento de los servicios de saneamiento.

Además de asegurar la calidad técnica de la regulación, la Sunass tiene que administrar relaciones con los actores obligados a cumplir con la regulación o que se beneficiarán de ella. Justamente estas decisiones regulatorias generan costos y beneficios diferenciados para regulados, usuarios, y el propio gobierno. Esto debe orillar a la Sunass a tomar decisiones basadas en evidencia, y ser transparente en los procesos de emisión y supervisión regulatoria. Esta es la motivación para que la Sunass busque implementar herramientas de mejora regulatoria que le permitirán tomar mejores decisiones de política pública. Un sistema de Análisis de Impacto Regulatorio (AIR) justamente ayuda a transparentar la toma de decisión, a explorar los costos y beneficios, y a sopesar alternativas que resuelven los problemas de política pública.

En 2016, la OCDE publicó un estudio transversal sobre la política regulatoria en el Perú. Entre los temas analizados, destaca la falta de un sistema de evaluación ex ante de la regulación. Si bien, el Perú cuenta con ciertas herramientas que mejoran la calidad regulatoria, el reporte identificó la necesidad de implementar un sistema de Análisis de Impacto Regulatorio (AIR). Como parte de la evaluación, la OCDE destacó lo siguiente:

Aunque Perú cuenta con algunos de los elementos básicos, carece de un sistema exhaustivo para la evaluación ex ante de los anteproyectos de normativa y los reglamentos que están sujetos a modificaciones, para valorar si brindan un beneficio positivo neto a la sociedad y si son congruentes con otras políticas gubernamentales (OCDE, 2016^[4]).

Para el caso del gobierno central, la OCDE recomendó implementar un sistema de AIR, que de manera inicial fuera administrado por el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM) y el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (MINJUS) (OCDE, 2016^[4]). El gobierno central del Perú ya está iniciando los trabajos para implementar el AIR².

El estudio (OCDE, 2016^[4]) de política regulatoria también trata el tema de la gobernanza de los reguladores, en donde se incluye a la Sunass. En el caso de Perú, el diseño institucional de los organismos regulatorios incluye la presencia de reguladores que norman, supervisan y fiscalizan la inversión privada en infraestructura pública. Estos reguladores están dotados de autonomía técnica, financiera y de gestión. En este contexto, la OCDE consideró necesario que dichos organismos implementaran sus propios sistemas de AIR. Esto con la meta de asegurar su independencia técnica. Esto motivó a la OCDE a producir la siguiente recomendación, que atañe directamente a la Sunass:

Introducir un sistema de evaluación de impacto ex ante, es decir, una Evaluación de Impacto Regulatorio³ para los anteproyectos de regulación y las regulaciones que están sujetas a modificaciones, que debe ser independiente del sistema EIR del gobierno central de Perú (OCDE, 2016^[4]).

Cada organismo regulador ha comenzado la implementación de su propia versión del sistema AIR. Cada uno con sus propios procesos operativos y lineamientos técnicos⁴. Contar con un sistema propio de AIR, permitirá a la Sunass asegurar la independencia técnica, y al mismo tiempo mejorar la calidad de regulación que emite. Sin embargo, implementar un sistema de *auto-supervisión* requiere de candados y prácticas creíbles por parte de la Sunass. Lograr esto, le permitirá asegurar la calidad de los AIR frente a los regulados, la población y el gobierno central. En lo que resta del capítulo se presentan recomendaciones para el diseño del sistema AIR desde un punto de vista del marco regulatorio de la Sunass.

Principales reglamentos de la SUNASS

Al ser el organismo rector en la supervisión y regulación de los servicios de saneamiento, la Sunass tiene un papel fundamental en la regulación tarifaria, la calidad y condiciones de acceso, así como la supervisión y fiscalización. A continuación se presenta un resumen breve del rol de la Sunass en estos tres temas.

Regulación Tarifaria⁵

Una de las principales actividades de la SUNASS es regular las tarifas implementadas por las EP. El Reglamento General de Tarifas (RGT) establece las metodologías y procedimientos que gobiernan la forma en la que se calculan estas tarifas. El Plan Maestro Optimizado (PMO) es la base de elaboración para el cálculo de tarifas, y también es regulado por el RGT. A través de los PMO, la SUNASS lleva a cabo todos los análisis necesarios para definir las tarifas. Las tarifas autorizadas tienen una vida de cinco años, después de los cuales, se vuelve a llevar a cabo el estudio del PMO para cada EP en particular. El RGT también define el procedimiento para aprobar las formulas y estructuras tarifarias, así como las metas de gestión. Algunos otros elementos definidos por el RGT incluyen los precios de servicios colaterales y la obligación del ajuste por inflación para tarifas de servicios de saneamiento.

Calidad en el servicio

La SUNASS tiene la tarea de asegurar que la calidad del servicio de las EP se apege a las normas establecidas. El *Reglamento de Calidad de la Prestación de los Servicios de Saneamiento* (RCPSS) define las obligaciones que tienen las EP en cuanto al acceso al servicio, la calidad de la prestación y otros temas incluyendo el cierre de servicios y reglas para inmuebles con áreas de uso común. A continuación, se enumeran algunas de las responsabilidades claves de la SUNASS derivadas del RCPSS:

- Definición del contrato de prestación de servicios, así como las características del contrato y temas relevantes incluyendo modificación y terminación.
- Lineamientos para las obligaciones generales de las EP y los usuarios incluyendo uso adecuado y racional de los servicios, condiciones de calidad, comunicación a usuarios sobre obligaciones, instalación de equipo.
- Control de calidad del agua potable y temas que incluyen su tratamiento, monitoreo y análisis de los parámetros de control, evaluación de las plantas de tratamiento, proceso de desinfección, y tratamiento de aguas residuales.

Supervisión y fiscalización

El *Reglamento de Supervisión, Fiscalización y Sanción de las Empresas Prestadoras de Servicios de Saneamiento* enmarca las funciones de la SUNASS en dichos temas, divididas en los siguientes temas centrales:

- Función supervisora: inicio de acciones de supervisión desde sede o campo, conclusión de la supervisión, acciones de supervisión llevadas a cabo por terceros incluyendo la elección de las instancias supervisoras y sus obligaciones y medidas correctivas.
- Función sancionadora: régimen de infracciones, responsabilidad administrativa de los administrados, tipos de sanciones y multas, facultades de investigación de la Sunass, registro de sanciones.

Elementos del sistema AIR en la Sunass

Recomendación 1: La obligación de llevar a cabo el AIR debe ser normada bajo un reglamento de la Sunass. La normativa debe considerar los supuestos que obligan a conducir el AIR, lineamientos técnicos, excepciones y umbrales para diferentes tipos de AIR.

El primer paso para implementar el sistema de AIR es pensar en los mejores términos posibles para institucionalizar su práctica. Esto necesariamente exige una reforma legal, para que la SUNASS cuente con la obligación legal de llevar a cabo el AIR. Como parte de esta exigencia también deben ser normados los controles que aseguran la calidad del análisis. La SUNASS tiene que diseñar el marco normativo óptimo para establecer la obligación de conducir AIR para la **emisión** de nueva normativa, así como la **modificación** de normativa existente.

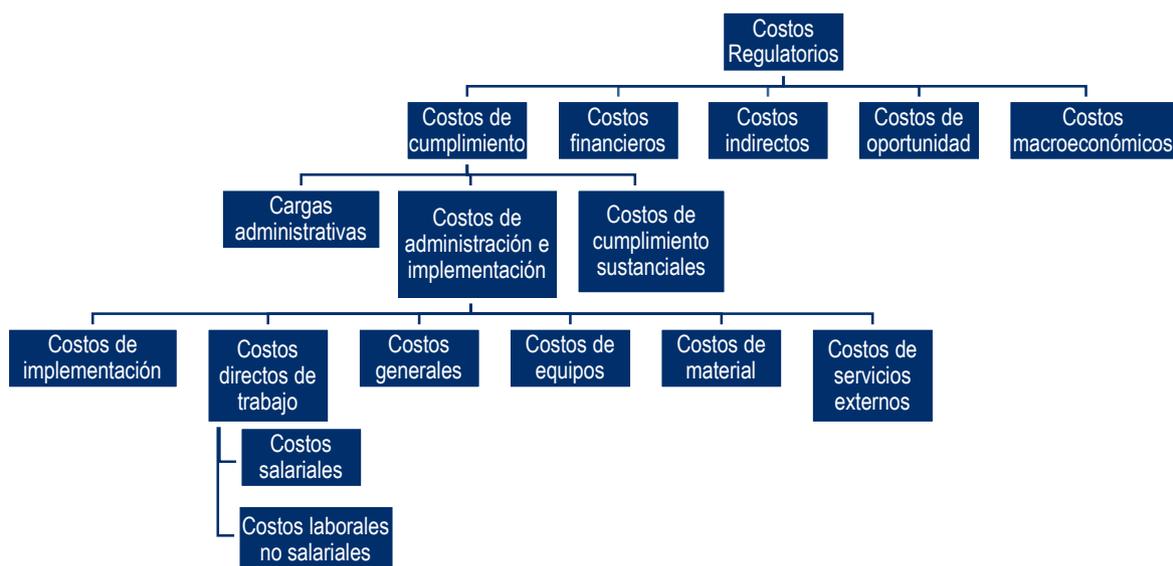
Para esto, la Sunass debe ponderar las posibles opciones de acuerdo a la técnica legal. Es decir, comparar las alternativas tales como generar un reglamento de AIR, o enmarcar las obligaciones en diferentes reglamentos, como por ejemplo el Reglamento General Interior. Lo más relevante de esta decisión, es contemplar si existe una diferencia significativa en la probabilidad de cumplimiento ante las diferentes opciones del diseño del marco regulatorio (OECD, 2020^[5]).

Recomendación 1.1. El AIR debe ser una obligación para todas las regulaciones que impliquen costos.

Es fundamental definir criterios claros y específicos que indiquen los escenarios en los que un proceso normativo debe ser sujeto al AIR. La práctica más común es imponer la obligación de llevar a cabo el AIR cuando la emisión o modificación normativa implique costos. En este contexto se debe contemplar una definición integral sobre costos como impactos regulatorios. (Ver Capítulo 4). Esto implica extender el análisis de costos para analizar cómo se ven afectados los diferentes sectores involucrados. Además, se deben contemplar las diferentes categorías de costos que implica una regulación. La Gráfica 2.1 muestra una taxonomía de los costos de cumplimiento de la regulación. Asimismo, la siguiente lista incluye ejemplos comunes de categorías de costos:

- Medioambiente
- Presupuesto público
- Pequeñas empresas
- Innovación
- Desarrollo sostenible
- Equidad de género
- Comercio internacional
- Grupos vulnerables

Gráfica 2.1. Taxonomía de costos regulatorios



Fuente: (OECD, 2014^[6]), OECD Regulatory Compliance Cost Assessment Guidance, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264209657-en>.

Estos impactos afectan de manera diferente a los grupos involucrados. Por eso es deseable que se analicen también de manera específica los impactos en cada grupo. Es poco factible que un reglamento pueda enmarcar todos los costos regulatorios. Tampoco es deseable que defina los límites de los costos, ya que esto causaría la omisión de algunos. Por eso la Sunass debe lograr una redacción suficientemente amplia para que la obligación de conducir el AIR sea sistemática.

Recomendación 1.2. Las excepciones para llevar a cabo el AIR deben ser limitadas y definidas explícitamente en el reglamento.

Existen normativas que tienen costos insignificantes. Algunos ejemplos son cambios de domicilios, nombres legales, o reforma a los reglamentos internos para la contratación de equipo tecnológico o de personal. Es evidente que para estos casos el AIR no da un valor agregado. Por esto, los sistemas de AIR prevén excepciones para cierta normativa. La Sunass tiene que definir de manera clara cuando una regulación es exenta del AIR por costos insignificantes. El riesgo es que no se tomen en cuenta costos no monetarios, o externalidades, como algunas enlistadas en la Gráfica 2.1.

Aun cuando las regulaciones implican costos, es común que los sistemas regulatorios prevean excepciones para la obligación de llevar a cabo el AIR. Algunos ejemplos incluyen las regulaciones de emergencia que requieren procesos expeditos, políticas de seguridad nacional, y políticas de ingresos fiscales o deuda pública. Definir las regulaciones que califican como exentas de AIR es un reto, particularmente para los sistemas del gobierno central donde se administran regulaciones de diferentes industrias. Dentro de los países OCDE, siete países contemplan excepciones para regulaciones que forman parte de un tratado internacional, trece países cuando la regulación tiene impactos insignificantes, y trece cuando se trata de regulación de emergencia (OECD, 2018^[7]).

El reglamento de AIR, o en su caso la obligación legal, debe ser clara sobre los supuestos para excepciones, y en la política para aprobarlas. La OCDE hace énfasis en que las excepciones sean limitadas (OECD, 2020^[5]). La ventaja de tener un sistema propio de AIR, es que la Sunass puede definir las excepciones de manera más concreta. En el caso de estudio de Australia en el Capítulo 5 se enfatiza la negativa de excepción para prácticamente todas las regulaciones, y aquellas exentas tienen que tener permiso explícito de la oficina del Primer Ministro.

Recomendación 1.3 la Sunass debe publicar como parte de una normativa los lineamientos técnicos aplicables a la elaboración del AIR.

La Sunass debe contar con lineamientos técnicos que aseguren una estandarización en el proceso del AIR. Esto incluye tanto el proceso de elaboración y las responsabilidades de las diferentes direcciones⁶, como los elementos del AIR⁷. Estos lineamientos deben ser aprobados como parte de una normativa de la Sunass para que generen una obligación legal. Los lineamientos tienen que reflejar la realidad de la Sunnas, incluyendo las responsabilidades y facultades internas. Además, tienen que mantenerse actualizados ante posibles cambios del ROF en cuanto a estructura organizacional (ver Capítulo 4).

Recomendación 1.4 la Sunass debe llevar a cabo un AIR proporcional al impacto regulatorio de los proyectos normativos.

La regulación debe ser evaluada de manera diferenciada dependiendo del grado de impacto que implican (OECD, 2020^[5]). Por esto, los sistemas regulatorios diseñan distintos tipos de AIR con diferentes requisitos. La Comisión Nacional de Mejora Regulatoria de México (CONAMER), prevé AIR de alto impacto, de impacto moderado, de actualización periódica y de emergencia (ver caso de estudio de México). Definir distintos tipos de AIR ayudarán a la Sunass a ser más eficientes con los recursos destinados a la elaboración y supervisión de AIR. La Sunass debe contar al menos con definiciones para un AIR de bajo impacto y un AIR de alto impacto. Naturalmente, la exigencia varía en la complejidad del análisis costo-beneficia y la exigencia de sopesar diferentes alternativas regulatorias.

Existen diferentes métodos para decidir qué tipo de AIR debería emprender cada proyecto normativo. Es común que existan umbrales de costos, en donde al pasar cierto impacto de costos regulatorios, se exige el AIR más sofisticado. También existen metodologías en donde se especifica un umbral por tipos de proyectos normativos. Al definir los umbrales para decidir el tipo de AIR, la Sunass debe evitar dos errores comunes. El primero es terminar exigiendo que la mayoría de los proyectos regulatorios caigan en el AIR de alto impacto, aunque no necesariamente impliquen altos costos. Esto causaría que se diluya el sentido de importancia ante las regulaciones que verdaderamente tienen impactos altos. Por otro lado, la Sunass no debe permitir tanta flexibilidad para que todas las regulaciones puedan ser justificadas como bajo impacto.

La diferencia clave en los tipos de AIR es una diferencia en el tiempo y recursos dedicados a su elaboración. El involucramiento de los actores involucrados también puede variar, así como la rigurosidad en el análisis costo-beneficio. La Tabla 2.1 propone la diferencia en el alcance de los elementos claves según el tipo de AIR.

Tabla 2.1. Propuesta de exigencias para AIR de bajo y alto impacto

Elemento	AIR de bajo impacto	AIR de alto impacto
Consulta pública	El proyecto de AIR y propuesta normativa deben ser sujetos a consulta pública, y la Sunass debe publicar la matriz de respuesta a los comentarios recibidos.	<ul style="list-style-type: none"> • El proyecto normativo <i>idealmente</i> debe considerar insumos de la consulta temprana. • La consulta pública del AIR debe incluir un documento previo de guía de discusión y un reporte final que resuma los resultados de la consulta. • La consulta debe considerar una estrategia rigurosa para identificar los grupos clave a consulta y desarrollar una estrategia que vaya más allá de una publicación en el sitio de internet.
Identificación de alternativas	Es recomendable identificar un par de alternativas, aunque no necesariamente se lleve a cabo un análisis completo del resto de los elementos para todas.	<ul style="list-style-type: none"> • Se recomienda contrastar al menos tres alternativas, llevando a cabo la evaluación de impactos, y el resto de los elementos, para cada una de ellas.
Evaluación de impactos	Identificación cualitativa de los principales costos y beneficios.	<ul style="list-style-type: none"> • Cuantificación rigurosa y monetización de todos los costos y beneficios, categorizados por los grupos afectados. • Identificación clara de las externalidades y posibles consecuencias negativas no intencionadas. • Se recomienda utilizar al menos dos metodologías distintas para medir impactos (ver Capítulo 4).

Fuente: Elaboración propia del autor.

Ejemplo: posible modificación regulatoria de alto impacto

En caso de no contar con una metodología para categorizar los impactos de la regulación, se recomienda incluir una justificación de la proporcionalidad del AIR. Aunque esta forma puede ser menos precisa, es una aproximación válida. El primer paso lo dicta el objeto del proyecto regulatorio. Es decir, si la propuesta de regulación pretende modificar uno de los principales reglamentos de la Sunass, descritos anteriormente, existe una mayor probabilidad de tener altos impactos. Después, se recomienda identificar de manera general las formas distintas en las que todos los grupos involucrados pueden ser afectados. Si se encuentran múltiples grupos afectados, de distintas y relevantes maneras, se recomienda realizar un análisis costo-beneficio de manera más completa.

Como ejemplo, el Reglamento de Calidad de la Prestación de los Servicios de Saneamiento define las condiciones en las que las EP deben brindar los servicios de acceso a los domicilios del Perú.

Artículo 6 – Obligatoriedad de brindar el acceso a servicios

6.2. La empresa prestadora puede denegar el acceso si el Solicitante, a la fecha de presentación de la Solicitud de Acceso a los Servicios de Saneamiento, tiene una deuda exigible con la empresa prestadora por los servicios de saneamiento, servicios colaterales o deuda derivada de una conexión ilegal. Esta disposición también se aplica en el caso que el predio ya cuente con una conexión domiciliaria, respecto de la cual existan deudas pendientes y se solicite una conexión adicional.

De manera preliminar, se puede identificar al menos dos grupos importantes involucrados en el artículo, los usuarios y las EP. Más importante, cualquier cambio en la obligación para brindar acceso a servicios de saneamiento implica impactos profundos para estos grupos. Por ejemplo, reducir los supuestos en los

que la EP puede denegar el acceso a los usuarios, significa una reducción a las barreras para los usuarios domiciliarios. Esto en turno significa toda clase de beneficios directos e indirectos para los usuarios domiciliarios en forma de salud e ingreso, entre otros. Sin embargo, esto puede generar problemas para la EP y la industria en general. En algunos casos, no contar con los supuestos correctos para denegar el acceso, puede generar incentivos perversos, altos costos financieros. Por esto se tiene que llegar a un equilibrio adecuado, a través de un análisis costo-beneficio.

Recomendación 2: El AIR debe ser diseñado teniendo en cuenta dos procesos independientes: elaboración y supervisión.

Recomendación 2.1: el proceso de elaboración del AIR debe ser una colaboración entre las direcciones técnicas y la DPN.

Actualmente, la Sunass cuenta con un proceso de elaboración normativa avalado por el Sistema ISO (SUNASS, 2017^[8]). La DPN tiene un rol esencial en este proceso. En la práctica, se encarga de preparar los proyectos para que posteriormente pase por filtros ante la Gerencia General y el Consejo Directivo. Durante el proceso, la DPN suele consultar a las direcciones técnicas de la Sunass para alimentar de insumos técnicos el proyecto normativo. Dado que el AIR es una herramienta que debe cambiar de manera fundamental el proceso de emisión normativa, naturalmente tiene que haber cambios en la participación de las diferentes oficinas de la Sunass.

Si bien la DPN puede liderar el proceso de elaboración del AIR, las direcciones técnicas deben tener un rol activo en el proceso. En el capítulo 2 se discutirá a detalle una propuesta específica que mapea el proceso de elaboración del AIR y la cooperación que requiere el proceso dentro de la Sunass.

Recomendación 2.2 la Sunass debe formar un comité revisor, con integrantes independientes del proceso de elaboración.

El proceso de AIR dentro de la Sunass debe contar una etapa de supervisión. El propósito de esta etapa es evaluar la calidad del AIR, así como la confiabilidad de los resultados y evidencias. Generalmente los sistemas regulatorios a nivel internacional cuentan con una agencia, u oficina independiente de los ministerios que elaboran el AIR. Estas oficinas reciben los AIR y evalúan, publican y administran los resultados. Como parte de sus facultades, revisan los AIR para determinar su aprobación. Sin embargo, la gobernanza independiente de la SUNASS exige una auto-supervisión del AIR. Tanto la elaboración como la supervisión tienen que ser elaboradas por la SUNASS. Para lograr la certeza de contar con una supervisión adecuada, la auto-supervisión debe contar con dos principios: independencia del proceso de elaboración normativa y empoderamiento suficiente para rechazar un AIR. Por eso, la OCDE recomienda que se formé un Comité Supervisor de AIR (CSA). La integración del comité debe ser por personal de diferentes direcciones. Esto enriquecerá el análisis al tener diferentes puntos de vista y especialidades.

Tabla 2.2. Propuesta de formación del Consejo de Supervisión del AIR

Encargado	Motivación
Consejo Directivo	El Consejo Directivo es la máxima autoridad de la Sunass. Su participación en la supervisión del AIR asegurará el compromiso político necesario para que el sistema sea integrado por las distintas direcciones. Además, será un contrapeso necesario en caso de que un AIR no cumpla con los estándares de calidad requeridos.
Gerencia General	La Gerencia General tiene mayor visibilidad de las operaciones del día con día. Esto le permite entender los mayores retos de la industria, y la factibilidad de la Sunass para implementar las propuestas regulatorias.
Oficina de Asesoría Jurídica	La OAJ tiene una visión transversal de las operaciones y facultades de la Sunass. También tiene mayor visibilidad sobre como forma parte una regulación de la Sunass dentro de un contexto más amplio de la regulación del gobierno central del Perú.

Fuente: Elaboración propia del autor.

Facultades:

- **Aprobar/Rechazar AIR:** de manera más general el CSA debe tener la facultad de aprobar un AIR para que el proyecto regulatorio pase a publicación. De manera análoga, el CSA también debe contar con la facultad de rechazar un AIR cuando lo considere necesario. Esto puede incluir situaciones en las que los costos integrales de una regulación sean prohibitivos, cuando el AIR de luz a que el proyecto es muy complicado de implementar o de monitorear.
- **Solicitar revisiones:** en caso de que el CSA tenga inconformidades por deficiencias en el análisis o presentación de la información del AIR, debe tener la facultad de exigir una revisión a las instancias de elaboración.
- **Decidir sobre excepciones:** todos los proyectos normativos que las direcciones consideren que es innecesario llevar a cabo un AIR, deben ser notificados al CSA. El CSA debe aprobar
- **Aprobar AIR de alto/bajo impacto:** el CSA debe decir si el AIR aplicable al proyecto normativo debe contar con un análisis más elaborado y sofisticado. Esto siempre debe de ir de la mano de una lógica de proporcionalidad.

Recomendación 3: Los estudios tarifarios deben integrarse, de manera diferenciada, en el proceso de AIR.

La regulación tarifaria es quizá el instrumento regulatorio de mayor impacto administrado por la SUNASS. Al autorizar tarifas, la SUNASS regula de manera indirecta el comportamiento de consumo de la población, pero además los modelos de negocio y la viabilidad financiera de las Empresas Prestadoras (EP). El Reglamento General de Regulación Tarifaria (RGRT) de la Sunass enmarca el proceso y los requerimientos para los estudios que forman parte de la definición tarifaria, y los Planes Maestros Optimizados (PMO). El reglamento incrementa la certidumbre y sirve como mecanismo de estandarización para los estudios tarifarios.

El RGRT hace explícito los principios que rigen la regulación tarifaria de la Sunass: eficiencia económica, viabilidad financiera, equidad social, simplicidad, transparencia y no discriminación. Como mencionado anteriormente, algunos de estos principios compiten de manera natural. La priorización de los criterios tampoco es uniforme en todas las regiones del Perú. Ya que las necesidades y demandas de la población varían dependiente del contexto particular. El AIR es una herramienta que precisamente puede ayudar a resolver este problema de optimización de prioridades. Actualmente el reglamento prevé los elementos del estudio tarifario. De manera cabal la Sunass presenta un análisis sobre la oferta, la demanda, la situación financiera, operativa y de capital de las EP. Los estudios tarifarios también incluyen una sección sobre el impacto de las tarifas. El estudio tarifario de Emapa Huaral en noviembre de 2019 presenta el incremento de tarifa dependiendo del sector: social, comercial, industrial y estatal. El sector doméstico se divide por consumo bajo-medio bajo, y medio-medio alto. También se incluyen un análisis que relaciona impacto como porcentaje del ingreso y gasto segmentado por decil socioeconómico de la población (SUNASS, 2019^[9]). En el AIR correspondiente, la Sunass podría hacer una valoración de estos cálculos.

El racionamiento de incluir el estudio tarifario como parte del AIR es para fortalecer el análisis de impacto de las propuestas tarifarias. Esto abre pie a sopesar diferentes opciones de tarifas, de realizar análisis de sensibilidad, de analizar impactos indirectos y de expandir el análisis de impactos a diferentes grupos de interés. Esta recomendación no implica cambiar el proceso ni los requisitos de los estudios tarifarios. La DRT debe seguir con su proceso definido, que incluye audiencias públicas. Tampoco se recomienda que el estudio tarifario completo se sujete al AIR. Además del largo contenido, hay información que no necesariamente se beneficiaría de pasar por el análisis de impacto regulatorio. Pero el estudio tarifario podría incluir una sección más amplia de impactos, que de manera independiente siga el proceso del sistema de AIR.

Notas

¹ Para efectos de este reporte, se usa de manera indistinta los términos *regulación*, *proyecto normativo*, *instrumento regulatorio*, *norma*, entre otros. En general todos estos términos refieren a un instrumento jurídico emitido por la Sunass que genera una obligación a cualquier actor. Esto puede variar desde uso de equipo, requerimientos técnicos, entrega de información, entre otros.

² Al momento de la redacción del presente reporte, la PCM está realizando una consulta intergubernamental del proyecto de reglamento para implementar el AIR.

³ Los términos de Evaluación de Impacto Regulatorio y Análisis de Impacto Regulatorio se consideran intercambiables. A lo largo del reporte se utilizará el término Análisis de Impacto Regulatorio para asegurar consistencia con el uso internacional.

⁴ El capítulo 5 analiza las prácticas y lecciones aprendidas de los reguladores peruanos al implementar el AIR.

⁵ Resolución de Consejo Directivo No. 009-2007-SUNASS-CD

⁶ El capítulo 2 presenta una propuesta para el proceso de elaboración.

⁷ El capítulo 3 presenta una propuesta de guía técnica para los elementos del AIR.

Referencias

- OCDE (2016), *Política Regulatoria en el Perú: Uniendo el Marco para la Calidad Regulatoria*, Éditions OCDE, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264279001-es> (accessed on 13 May 2020). [4]
- OECD (2020), *OECD Best Practice Principles for Regulatory Policy: Regulatory Impact Assessment*. [5]
- OECD (2018), *OECD Regulatory Policy Outlook 2018*, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264303072-en>. [7]
- OECD (2015), *OECD Regulatory Policy Outlook 2015*, OECD Publishing, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264238770-en>. [3]
- OECD (2014), *OECD Regulatory Compliance Cost Assessment Guidance*, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264209657-en>. [6]
- OECD (1995), *OECD Recommendation on Improving the Quality of Government Regulation*, OECD, <http://acts.oecd.org/Instruments/ShowInstrumentView.aspx?InstrumentID=128&InstrumentPID=124&Lang=en&Book=False>. [2]

- SUNASS (2019), *Estudio Tarifario: Empresa Municipal de Agua Potable y Alcantarillado de Huaral Sociedad Anónima Emapa Huaral S.A.*, [9]
https://www.sunass.gob.pe/websunass/index.php/eps/estudios-tarifarios/cat_view/419-regulacion-tarifaria/28-estudios-tarifarios/301-finales/455-lima-sedapal-s-a-emapa-huaral-emapa-canete-s-a-eps-aguas-de-lima-norte-s-a-antes-emapa-huacho-s-a-y-semapa-barra.
- SUNASS (2019), *Reglamento General de la SUNASS*. [1]
- SUNASS (2017), *Elaboración de Proyectos Normativos*, [8]
<https://www.sunass.gob.pe/websunass/index.php/sunass/quienes-somos/politica-de-la-calidad>.

3

Implementación del AIR en la Sunass

Este capítulo expone los temas puntuales para implementar el sistema de AIR en la Sunass. El capítulo describe los elementos necesarios para implementar el AIR: Diseño de las reformas legales necesarias para el AIR; Material necesario para llevar a cabo el AIR; Capacitación del personal; Desarrollo de herramientas tecnológicas; Pruebas Piloto; Campaña de comunicación. La segunda parte del capítulo presenta una propuesta para llevar a cabo tanto el proceso de elaboración como de supervisión del AIR.

Elementos de la implementación

Recomendación 4. la Sunass debe llevar a cabo una implementación progresiva, planteando de manera clara lo que implica para los diferentes elementos del AIR.

Los sistemas de AIR deben permanecer en constante estado de reforma. Así se benefician de posibles mejoras y mayor sofisticación conforme pasa el tiempo. Planear una implementación gradual que avance de manera progresiva ayudará a garantizar una transición adecuada y una mayor eficiencia de los recursos. Esto forma parte de los principios recomendados por la OCDE en un reporte reciente sobre buenas prácticas de AIR (OECD, 2020^[1]). Contar un plan de implementación definido permitirá a la SUNASS comunicar con claridad la evolución de las tareas para las diferentes direcciones internas, evitando posibles incertidumbres. Además, contar con una línea de tiempo previsible, permitirá mayor rendición de cuentas para la implementación.

Contar con una implementación gradual también significa que el personal del AIR debe tener una curva de aprendizaje sobre los elementos de análisis técnicos del AIR. Además de beneficiar la organización interna de la SUNASS, contar con elementos bien definidos, permitirá a la SUNASS socializar el proceso de implementación del AIR con las entidades reguladas y los usuarios de los servicios de saneamiento. Toda buena regulación debe ser previsible para evitar incertidumbre, y de la misma manera, esta nueva forma de emitir y modificar normativa, de la SUNASS debe ser transparente. A continuación, se presentan elementos indispensables para la implementación del sistema AIR.

Elemento 1. Diseño e implementación del marco legal del AIR

El primer paso es contar con un marco legal que genere las obligaciones e incentivos necesarios para llevar a cabo el AIR de manera sistemática. Se debe considerar la opción de técnica legal que optimice la eficiencia en los procesos, la claridad en las atribuciones y los incentivos adecuados para la mejor elaboración posible del AIR. Esto implica reformas que incluyan al menos lo siguiente:

- Definición del AIR y supuestos que obligan a conducirlo.
- Definición de las responsabilidades de los diferentes departamentos involucrados en la elaboración del AIR.
- Definición de los participantes en el Consejo de Supervisión de AIR, de sus facultades y responsabilidades.

Elemento 2. Aprobación del material necesario para la elaboración del AIR

Para sistematizar la calidad del AIR, la Sunass debe contar con material que estandarice los materiales de referencia y de elaboración. Por lo tanto, la Sunass debe desarrollar y aprobar los siguientes materiales:

- Aprobación de lineamientos técnicos para elaboración del AIR. (Trabajo de adecuación y aprobación del Capítulo 4. Elementos técnicos para la elaboración del AIR).
- Formato de informe del AIR.
- Formato el informe previo de guía para la consulta.
- Formato para reporte de informe de los resultados de la consulta pública.

Elemento 3. Capacitación del personal

Para asegurar que la Sunass lleve a cabo el AIR de manera adecuada, se debe llevar a cabo, de manera continua, una capacitación técnica para el personal:

- Introducción al sistema de AIR: presentación de los elementos de análisis y del papel de la evaluación ex ante dentro del proceso de emisión de normas. El taller de capacitación por parte de la OCDE se llevó a cabo durante los días 3 y 12 de Noviembre de 2020.
- Una vez que los funcionarios estén familiarizados con el sistema AIR, la Sunass debe asegurar capacitación continua sobre los elementos más técnicos. Para esto es recomendable añadir capacitaciones específicas en los planes de trabajo anuales de la Sunass.

Elemento 4. Diseño y desarrollo de las herramientas tecnológicas necesarias para hacer más eficiente el proceso del AIR

La OCDE recomienda que los sistemas de AIR también sean sujetos a herramientas de mejora regulatoria. Entre más eficiente y transparente sea el AIR, proveerá mayores beneficios para la calidad de la regulación. En este sentido, la SUNASS tiene que asegurar que la administración del AIR cuente con las herramientas necesarias para la colaboración entre las diferentes direcciones y con el público en general. En términos concretos, esto llama a una necesidad de desarrollar plataformas digitales para garantizar la mayor eficiencia posible. En principio, SUNASS debe desarrollar dos procesos digitales para el AIR:

- Plataforma digital para el intercambio de información entre las direcciones de la Sunass.
- Plataforma interactiva, dentro del portal de la SUNASS, para publicar los proyectos de AIR y recibir comentarios en la etapa de la consulta.
 - En la plataforma se deben publicar al menos los siguientes elementos: elementos del AIR, resultados de la consulta pública, aprobación del CSA para excepciones del AIR.

Elemento 5. Desarrollo de AIR

- Preparaciones de pruebas piloto para elaboración del AIR.
- Una vez que la SUNASS complete las pruebas piloto, el AIR debe llevarse a cabo de manera selectiva. Se recomienda que la Sunass elija instrumentos regulatorios de distintas naturalezas. Esto permitirá a la Sunass conocer los retos que implica conducir el AIR en diferentes tipos de proyectos regulatorios. También se recomienda iniciar a introducir elementos del AIR para un número limitado de estudios tarifarios.
- Una vez que se generen la capacidad necesaria la aplicación del AIR para toda la normativa que así lo exija el reglamento de AIR.
- Análisis de impactos:
 - Iniciar esfuerzos, mayoritariamente cualitativos, para detallar los costos y beneficios. Se recomienda comenzar a explorar categorías de externalidades y costos no monetarios.
 - Mayor utilización de datos y estadísticas para cuantificar los costos. Utilización de metodologías de estadística de mayor complejidad. La Sunass puede iniciar a establecer una base de datos e indicadores que sirva para realizar análisis más detallados.

Elemento 6. Campaña de información y socialización con los grupos interesados y otras instancias del gobierno peruano.

Una campaña de información robusta es elemental para una adopción exitosa del AIR. En la medida que los grupos interesados entiendan las ventajas y el proceso del AIR, aumentará la participación en las consultas y la exigencia de contar con un sistema de alta calidad. Por lo tanto, el Sunass debe preparar materiales de comunicación en donde presente información sobre lo siguiente:

- Resumen de información general sobre el objetivo del AIR, sus elementos, y el proceso de elaboración.

- Tiempos, elementos y herramientas para llevar a cabo la consulta pública del proyecto normativo y del AIR.
- Objetivo y plan de calendario para las consultas tempranas.

Proceso de elaboración y supervisión del AIR en la Sunass

Recomendación 5: la Sunass debe establecer un proceso claro de elaboración del AIR, que defina el involucramiento de las diferentes direcciones internas.

La implementación del AIR debe implicar un cambio al proceso de la emisión normativa. Esto significa que el AIR no debe ser un llenado de formato al final de la creación de un proyecto regulatorio. El AIR comienza incluso antes de contar con proyecto normativo. Esta sección describe una propuesta para llevar a cabo el AIR dentro de un proyecto de emisión normativa. El proceso se divide en tres fases: identificación de una necesidad regulatoria, proceso de elaboración del AIR y por último una consulta pública del AIR y proyecto normativo.

Identificación de una necesidad regulatoria

El primer paso para la concepción de un nuevo proyecto regulatorio es contar con herramientas para identificar un problema de política pública. La Sunass puede definir procesos estructurados para estar percibiendo problemas de política de manera continua. Algunos ejemplos de herramientas incluyen las siguientes:

- La consulta temprana le permite a la Sunass entender problemas desde el punto de vista los usuarios, la industria regulada, expertos o incluso otras agencias de gobierno. Esto ayuda a mejorar el diseño de la política al tener un contexto más amplio de los problemas públicos. Estas consultas pueden ser periódicas y no necesariamente abordar una problemática en específico. La consulta temprana sería llevada a cabo por la Dirección de Usuarios. Esta dirección tiene experiencia en implementar herramientas de participación de actores interesados, tales como los consejos de usuarios. (El capítulo 4 presenta una explicación detallada de las herramientas y mecanismos de la consulta).
- Cambios normativos que deriven por reformas legislativas provenientes del congreso
- Modificaciones por parte del ejecutivo que obligan cambios de la regulación Sunass
- Identificación de problemas por parte de la Sunass

Elaboración del AIR

Una vez que se tiene identifica un problema de política, comienza el proceso de la elaboración del AIR, con la definición del problema¹. Tanto este, como el siguiente paso de definir el objetivo de la regulación, se deben llevar a cabo por las direcciones de regulación tarifaria, usuarios, fiscalización o sanciones, dependiendo de la temática. Estas son las que lidian con los problemas técnicos de la regulación, y tienen mayor acercamiento a los temas.

Una vez que se redacten estos dos elementos, comienza una etapa de colaboración entre la DPN y las áreas técnicas. El proceso planteado en la Gráfica 3.1 sugiere una secuencia de pasos para la elaboración del AIR. Esto incluye la redacción de la propuesta, como ya hace la DPN, identificación de alternativas, el análisis costo-beneficio y la identificación de la propuesta seleccionada. Dado el perfil del personal de la DPN, esta dirección debe liderar la elaboración del análisis de costo-beneficio. Al colaborar con las direcciones técnicas tendrá mayores insumos para realizar una evaluación de alta calidad. Después sigue la elaboración de un plan de monitoreo y evaluación para la propuesta normativa. En esta etapa se

recomienda que participe la Dirección de la Fiscalización. Así, la DPN tendrá mayor visibilidad de los retos para supervisar los nuevos proyectos normativos.

Gráfica 3.1. Proceso de elaboración del AIR

1. Definición del problema	Direcciones de regulación tarifaria, usuarios, fiscalización o sanciones, dependiendo de la temática.
<ul style="list-style-type: none"> • Una vez que la Sunass haya identificado la necesidad de llevar a cabo un proyecto de emisión o modificación regulatoria, debe comenzar el proceso de elaboración del AIR abordando la definición del problema público. 	
2. Objetivos de la regulación	Direcciones de regulación tarifaria, usuarios, fiscalización o sanciones, dependiendo de la temática.
<ul style="list-style-type: none"> • Al tener una definición del problema público, la Sunass debe definir cuales son los objetivos que una eventual propuesta regulatoria debe resolver. Estos objetivos deben estar claramente ligados a las causas del problema definidas anteriormente. 	
3. Alternativas regulatorias	Direcciones de regulación tarifaria, usuarios, fiscalización o sanciones, dependiendo de la temática.
<ul style="list-style-type: none"> • Antes de contar con un proyecto regulatorio definido, la Sunass debe considerar al menos dos propuestas plausibles para resolver el problema de política pública. 	
4. Análisis de impacto	Dirección de políticas y normas
<ul style="list-style-type: none"> • El análisis de evaluación de impacto es llevado a cabo por la DPN, tomando en cuenta las opiniones técnicas de la dirección que inició el procedimiento. 	
5. Cumplimiento	Direcciones de regulación tarifaria, usuarios, fiscalización o sanciones, dependiendo de la temática.
<ul style="list-style-type: none"> • El AIR debe incluir un análisis de las estrategias y presupuesto para que la autoridad asegure un cumplimiento adecuado de la regulación. También se debe contar con un diseño regulatorio que incentive el cumplimiento. 	
6. Monitoreo y evaluación	Dirección de Fiscalización
<ul style="list-style-type: none"> • Esta sección debe incluir un análisis de las estrategias para evaluar el desempeño de la regulación, incluyendo desarrollo de indicadores, metas, y herramientas para monitorear el progreso. 	
7. Preparación de informe final	Dirección de Políticas y Normas
<ul style="list-style-type: none"> • La DPN debe completar el informe final que contiene las secciones antes descritas. Este informe es el documento que será sujeto a consulta pública y después revisar por el Consejo de Supervisión de AIR. 	

Fuente: Elaboración propia del autor.

Este proceso requiere un cambio en las responsabilidades que las direcciones de la Sunass tienen en el actual proceso de elaboración de normativa. Por tanto, la OCDE recomienda llevar una implementación gradual, en donde preliminarmente la DPN sea responsable en liderar el proceso de elaboración de AIR, con participación de las direcciones de línea. Después de una fase de prueba piloto, la Sunass debería migrar al proceso descrito en la Gráfica 3.1.

Recomendación 6: la consulta pública debe ser transparente, accesible y debe informar los proyectos regulatorios.

Una vez que se tiene el proyecto de AIR, la Sunass debe publicarlo para recibir comentarios de los actores involucrados. El mínimo necesario incluye la publicación del proyecto normativo y del AIR en el portal de internet de la Sunass. Sin embargo, se debe considerar el contexto específico de cada regulación. Existen los casos de regiones o actores afectados o beneficiados con poco acceso a internet, en donde la Sunass debe recurrir a otros instrumentos de consulta pública para asegurar que todos los grupos afectados tengan oportunidad de expresar sus opiniones.

Una vez que la Sunass responda los comentarios y en caso de ser necesario, edite el AIR, se turna al proceso de supervisión.

Recomendación 7: La Sunass debe contar con un proceso de supervisión en el cual se evalúen de manera diligente los resultados del AIR.

El CSA debe involucrarse en dos momentos del proceso del AIR: antes de su elaboración para autorizar las exenciones del AIR, o en su caso denegarlas y después de la elaboración para evaluar la calidad del AIR. Antes de iniciar un AIR (o proceder con un proyecto normativo sin AIR), el CSA debe aprobar el tipo de AIR o su excepción. Para esto, la DPN debe presentar un escrito de motivación, ya sea para conducir un AIR de bajo impacto, o para pedir excepción. Una vez que el CSA apruebe el tipo de AIR, debe comenzar el proceso de elaboración.

Después de la elaboración, el CSA debe iniciar el proceso de dictaminar el AIR. El CAR debe decidir si se aprueba el AIR y el proceso de emisión normativa sigue su curso, o de lo contrario se rechaza el AIR con posibilidad de edición o si el análisis hace claro que el proyecto normativo no es justificable. Para llevar a cabo la evaluación se recomienda que al menos se tomen en cuenta los siguientes tres elementos:

- Calidad del AIR: revisar que cada elemento se presenta de manera clara. Existe una vinculación clara y directa entre el problema de política pública y la propuesta regulatoria.
- Evaluación de costos y beneficios: se evalúan los costos y beneficios relevantes, de manera adecuada y detallada. Los beneficios son superiores a los costos, y justifican la implementación de la regulación.

Nota

¹ El capítulo 4 presenta los elementos de forma exhaustiva. En esta sección se presenta la propuesta para definir el proceso de elaboración.

Referencia

OECD (2020), *Regulatory Impact Assessment*, OECD Best Practice Principles for Regulatory Policy, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/7a9638cb-en>. [1]

4 Lineamientos para realizar el AIR

Este capítulo presenta los lineamientos técnicos para llevar a cabo los elementos concretos que forman parte del AIR. En términos concretos, es el manual de elaboración. Así, se presentan a detalle metodologías para elaborar los siguientes elementos: Consulta pública y participación de los interesados; Definición del problema; Objetivo de la regulación; Identificación de alternativas; Análisis costo-beneficio; Identificación de la solución elegida; Preparación para el marco de la implementación y evaluación.

El AIR es un mecanismo que permite sistematizar elementos de evaluación crítica para elaborar proyectos normativos, ya sea de nueva elaboración o de modificación. Existen ciertos elementos que definen las etapas del AIR y que durante el proceso de su elaboración deben ser abordados para asegurar la mayor calidad regulatoria posible. Aunque estos elementos pueden variar de acuerdo al país, por lo general, la mayoría abordan los siguientes elementos considerados por el gobierno de Australia (Commonwealth of Australia, 2020^[1]):

- ¿Cuál es el problema que se pretende resolver?
- ¿Por qué se necesita intervención del gobierno?
- ¿Qué opciones de política se han considerado?
- ¿Cuál es el beneficio neto probable de cada opción?
- ¿Cómo se realizó la consulta pública y como se incorporó la retroalimentación?
- ¿Cuál es la mejor opción de aquellas consideradas?
- ¿Cómo se llevará a cabo la implementación y la evaluación de la opción seleccionada?

Las preguntas se relacionan directamente con los elementos de análisis de los lineamientos técnicos propuestos para la implementación en la Sunass. Estos deben de llevarse a cabo en el orden previsto, ya que el contenido de cada etapa informa, de manera acumulativa, a la siguientes.

El proceso debe empezar desde una amplia definición de la problemática, de los objetivos y de las posibles soluciones, y después acotarlos. La Comisión Europea (European Commission, 2017^[2]) recomienda tomar en cuenta las siguientes consideraciones antes de iniciar el AIR:

- Al tomar decisiones sobre el enfoque y la profundidad del AIR, el análisis debe concentrarse en lo que es pertinente para fundamentar la toma de decisiones, dejando fuera lo que no lo es.
- Se deben determinar los métodos más apropiados para la recolección de datos y para el análisis de las consecuencias. Cuando sea necesario, podrá contratar estudios externos para hacer aportaciones sobre elementos específicos, aunque es recomendable que en la medida de lo posible estos análisis sean hechos por las áreas internas de SUNASS.
- Se debe diseñar una estrategia de consulta pública, teniendo en cuenta la necesidad de consultar sobre todas las cuestiones clave relacionadas con el AIR. Las conclusiones del reporte de los resultados del AIR deben estar respaldadas por el análisis de los comentarios de los interesados y la justificación cuando existan diferencias significativas. La matriz de resultados que resume los resultados de las consultas con los interesados debe integrarse en el reporte final del AIR, como un anexo obligatorio.
- A lo largo del AIR, las conclusiones a las que llegue SUNASS deben estar fundamentadas con pruebas (por ejemplo, datos, estimaciones, conclusiones científicas) junto con las citas apropiadas y, si esto no es posible, debe explicar por qué. SUNASS también debe considerar hacer referencia a los comentarios de los actores interesados.

A continuación, la guía presentará recomendaciones para llevar a cabo los elementos que forman parte de la elaboración del AIR.

Elemento 1. Consulta pública y participación de los interesados

El involucramiento de los actores interesados en el proceso de creación de regulación es uno de los elementos fundamentales de todo proceso de calidad regulatoria, en particular del AIR, ya que mejora la transparencia, rendición de cuentas eficiencia y eficacia de las decisiones regulatorias. Por lo que es importante definir el momento, la forma y los alcances de la consulta pública en el proceso de elaboración de la regulación.

No existe un modelo específico para llevar a cabo la consulta, pues se deben tomar en cuenta diversos factores que dependerán de la propuesta regulatoria que se pretenda implementar. No todos los procesos de consulta pública deben llevarse a cabo de la misma forma, este proceso debe ser adaptado a cada caso, pues cada uno tiene elementos particulares que requieren de los comentarios de los actores interesados en diferentes puntos del proceso.

En esta sección se desarrollan las pautas generales que la OCDE recomienda a la SUNASS implementar para los procesos de consulta pública con las partes interesadas. Sin embargo, es importante tener en cuenta que en todo proceso de consulta pública se deberán observar los siguientes principios generales:

- **Participación de los actores interesados:** Adoptar un enfoque inclusivo que permita que la consulta sea lo más amplia posible, garantizando el involucramiento de todos los sectores interesados o afectados por la propuesta regulatoria.
- **Transparencia y responsabilidad:** Hacer del conocimiento de los involucrados el proceso de consulta pública, así como los medios disponibles para su participación y el impacto de su participación en la elaboración de la regulación.
- **Efectividad:** Realizar la consulta pública en un punto del proceso de elaboración de la regulación en el cual las opiniones de los involucrados pueden influir en la regulación, respetando el criterio de proporcionalidad y las restricciones específicas de cada caso.
- **Coherencia:** Asegurar la consistencia del proceso de consulta, así como la evaluación, la revisión y el control de la calidad.
- **Eficiencia:** Desarrollar las herramientas necesarias para llevar a cabo una consulta eficiente en recursos y que permita la mayor participación posible de los actores involucrados.

Existen dos momentos en los cuales el SUNASS puede llevar a cabo el proceso de consulta pública: antes de tener una propuesta regulatoria y una vez que haya sido iniciado el proceso de elaboración de la regulación. Esto es, llevar a cabo una *consulta pública temprana* y una segunda consulta pública una vez que SUNASS cuente con un proyecto regulatorio definido.

Proceso de consulta pública temprana

Llevar a cabo una consulta temprana, le permitirá a la SUNASS obtener información que permita identificar problemas de política pública y mayor información técnica para el desarrollo de nuevos proyectos regulatorios. Para ello, se recomienda llevar a cabo procesos de consulta pública de forma periódica con los principales actores interesados. Con el fin de lograr consultas más efectivas, se recomienda que la SUNASS publique agendas anticipadas con temas específicos, para que los actores interesados puedan preparar la mayor información posible.

Una vez que se advierte un posible problema de política pública, es conveniente realizar una consulta enfocada, donde se considere el tema en particular y un primer grupo de principales afectados, quienes pueden proporcionar mejor información. Esta etapa es previa al diseño y presentación de una propuesta regulatoria.

La consulta temprana debería realizarse desde antes de identificar la necesidad de regular, en la etapa en la que aún se está identificando el problema, para que esta contribuya a determinar si realmente es necesaria la intervención del SUNASS. La consulta pública temprana permite obtener información y evidencia sobre la problemática identificada. Asimismo, ayuda a definir si la intervención del regulador es necesaria a través de una regulación y no a través de otros mecanismos.

La Comisión Europea propone algunos tipos de métodos para llevar a cabo la consulta temprana con los actores interesados. La Tabla 4.1 presenta un ejemplo de estos métodos y herramientas para la consulta pública.

Tabla 4.1. Ejemplos de métodos y herramientas de consulta temprana

Método	Descripción
Grupo de enfoque	Grupo de discusión de personas con antecedentes o experiencias similares enfocadas a un tema específico de su interés.
Conferencias, audiencias públicas, eventos con grupos de interés	Forma de interacción directa con un gran número de interesados en donde se recolecta diversa información.
Reuniones, talleres y seminarios	Forma de interacción directa con un número limitado de interesados en donde se recolecta información específica.
Entrevistas	Herramienta de recolección de información, que tiene forma de conversación a profundidad con uno o varios individuos.
Cuestionarios	Herramienta de recolección de información, normalmente escrita, que puede ser usada en cualquier método de consulta, debiendo ser adaptada al objetivo de la consulta y grupo al que se pretende consultar.

Fuente: Adaptado de (European Commission, n.d.^[3]). Better regulation: guidelines and toolbox. *Stakeholder consultation*, [Mejor Regulación: Manual y guías, Consulta con actores interesados] https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/planning-and-proposing-law/better-regulation-why-and-how/better-regulation-guidelines-and-toolbox_en.

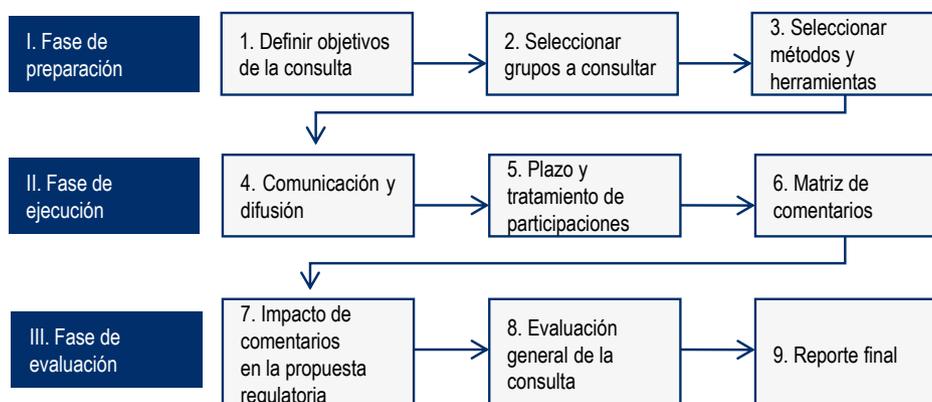
Consulta pública durante el proceso de elaboración de la regulación

Una vez que SUNASS decide emprender un proyecto de emisión o modificación regulatoria, debe someter la propuesta a un proceso de consulta pública abierta y transparente. Esto, con la finalidad de obtener información que contribuya a mejorar el proyecto regulatorio.

Es importante que SUNASS tenga en consideración que el proceso de consulta pública no es un elemento que se lleve a cabo solo en una ocasión por propuesta regulatoria, sino que es posible que deba realizarse en más de una ocasión durante todo el ciclo de vida de la propuesta regulatoria, de acuerdo a las necesidades existentes en cada caso y en función del tipo de información que se busque obtener. Así, un mismo proyecto puede requerir un proceso de consulta pública tanto en su etapa preliminar cuando apenas se advierte un posible problema, como en el proceso mismo de elaboración. Dicha decisión deberá ser adoptada por los responsables de la propuesta regulatoria. Llevar a cabo consultas públicas también ayudará a que las partes reguladas entiendan los proyectos regulatorios y tengan suficiente tiempo y elementos para implementar cualquier cambio exigido por la regulación.

Elementos de la consulta pública

La consulta pública debe tener un diseño adecuado. La OCDE recomienda dividir la consulta en tres fases, descritas en la Gráfica 4.1.

Gráfica 4.1. Fases de la consulta pública

Fuente: Elaboración propia del autor.

I. Fase de preparación de la consulta pública

La fase de preparación de la consulta pública es la base inicial para el desarrollo de la consulta. Esta etapa determina los elementos básicos que serán usados a lo largo de todo el proceso de consulta pública. Sin embargo, esto no limita a SUNASS de poder modificar estos elementos durante etapas posteriores del proceso, una vez que cuente con mayor información. En la fase de preparación, se recomienda que la Sunass desarrolle un documento guía para la consulta. Ir más allá de solo presentar el proyecto normativo, ayudará a la población a realmente entender lo que se propone, y la Sunass podrá contar con discusiones más productivas. El documento guía tiene que ser adaptado dependiendo del grupo de interés que participará en la consulta. Esto puede variar desde información muy básica hasta preparación de documentos técnicos.

Para la fase de preparación es necesario:

1. Definir el objetivo

Esto implica establecer claramente los elementos que la SUNASS busca conseguir con la consulta (datos, hechos, información técnica, opiniones, puntos de vista, etc.). Para ello, en el caso de la consulta temprana, se debe considerar el contexto actual y la magnitud del problema que se está presentando; mientras que en el caso de la consulta durante el proceso se debe tener en consideración el contexto actual, alcance, expectativas e impacto de la iniciativa, así como el momento en el que se llevará a cabo la consulta.

2. Selección de grupos de interés

Teniendo claramente definido el objetivo de la consulta, así como el momento en el ciclo regulatorio en el que se llevará a cabo, es que deben ser determinados los grupos de interés que podrán ser consultados.

Mientras más adecuada sea esta selección, mayor será el éxito de la consulta. No obstante, a continuación, se presenta un listado de posibles actores interesados:

- Sujetos afectados por el problema potencial en el caso de consulta temprana, o por la regulación en el caso de consulta durante el proceso
- Sujetos obligados a implementar la regulación
- Sujetos con un declarado interés en la regulación

En el caso de la consulta temprana, es indispensable identificar a los sujetos obligados a implementar la respuesta de política pública, pues son los que podrán contribuir en mayor medida a determinar la existencia y la magnitud del problema. Identificar grupos específicos ayudará a la SUNASS a obtener información valiosa para el desarrollo de la regulación. Sin embargo, una vez que la SUNASS cuente con un proyecto regulatorio, la consulta debe incluir la publicación del proyecto de AIR y regulatorio en su página, abierta para cualquier persona interesada en enviar comentarios.

En el caso de la consulta durante el proceso, para ayudar a identificar el nivel de influencia y participación de los grupos de interés, la Comisión Europea generó un listado de preguntas para poder identificar a los grupos de interés para cada proyecto regulatorio. La Tabla 4.2 presenta la guía de preguntas para determinar los actores interesados.

Tabla 4.2. Guía para identificar características de grupos de interés

Pregunta 1: ¿Quién es directamente impactado con la regulación propuesta?

¿Qué vidas cambiarían como resultado de la aplicación de la regulación?

¿Quiénes no pueden fácilmente adoptar medidas para evitar ser afectados por la regulación?

¿Quiénes cambiarán su conducta como resultado de la regulación?

Pregunta 2: ¿Quién es indirectamente afectado por la regulación propuesta?

¿Qué vidas cambiarían debido a que otros han sido directamente afectados por la regulación?

¿Quiénes se beneficiarían o perjudicarían debido a cambios generados por la regulación propuesta?

Pregunta 3: ¿Quién sería potencialmente afectado por la regulación propuesta?

En determinadas circunstancias, ¿quiénes tendrán una experiencia diferente como consecuencia de la decisión que se adopte?

¿Existen grupos o individuos que tendrán que adaptar su conducta en el caso en que ciertas condiciones se apliquen?

Pregunta 4: ¿Qué ayudas son necesarias para que la regulación funcione?

¿Existen individuos o grupos vitales en la cadena de distribución?

¿Quiénes cuentan con la posibilidad de frustrar la implementación a menos que coopere?

¿Quiénes comprenden el probable impacto que tendrá la regulación en los grupos de interés?

Pregunta 5: ¿Quiénes consideran que conocen sobre la materia a ser regulada?

¿Quiénes han realizado estudios sobre la materia a ser regulada y publicado opiniones al respecto?

¿Quiénes cuentan con conocimiento que deba ser conocido/comprendido por parte de quienes aplicarán la regulación?

¿Existen individuos o grupos que serán considerados como expertos de la materia a ser regulada?

Pregunta 6: ¿Quiénes podrían mostrar interés en la materia a ser regulada?

¿Existen individuos u organizaciones que se consideran interesados en la materia a ser regulada?

¿Alguien ha estado realizando campañas sobre la materia a ser regulada?

¿Alguien está publicando u opinando (en medios) sobre la materia a ser regulada?

Fuente: Adaptado de (Comisión Europea, n.d.^[41]). Better Regulation Toolbox [Manual de Mejora Regulatoria].

3. Selección de métodos y herramientas

El tercer elemento de la fase de preparación de la consulta pública es la selección del método y herramientas de consulta pública. Existe una gran diversidad de métodos y herramientas que pueden ser utilizadas para la consulta pública, por lo que hay que considerar los objetivos que se pretenden alcanzar con la consulta para poder seleccionar los más idóneos. La Tabla 4.3 describe los tipos de consulta que lleva a cabo Australia, dependiendo de las características de cada proyecto regulatorio.

Tabla 4.3. Métodos de consulta pública en Australia

Tipo de consulta	¿Cuándo es apropiada?	Formas de consultar
Consulta pública completa*	<ol style="list-style-type: none"> 1. Cuando la transparencia y la rendición de cuentas pública en la toma de decisión son la prioridad. 2. Cuando la integridad del proceso de decisión no se compromete por el escrutinio pública temprano. 	<ul style="list-style-type: none"> • Reuniones públicas • Convocatoria para propuestas • Reuniones sectoriales o industriales • Comunicación directa con los afectados. • Campañas publicitarias y en los medios • Redes sociales
Consulta enfocada	<ol style="list-style-type: none"> 1. Cuando un grupo de actores afectados es pequeño o bien definido en una zona geográfica o sector empresarial. 2. Cuando la consulta puede ser contenida para que el esfuerzo no malgaste recursos convocando a actores que no sean afectados. 	<ul style="list-style-type: none"> • Reuniones presenciales, llamadas telefónicas, o <i>tocando puertas</i> de los afectados. • Otras formas de comunicación directa con los afectados. • Esfuerzos de difusión en redes sociales. • Participación pública directa de grupos de representación.
Consulta confidencial	<ol style="list-style-type: none"> 1. Cuando la sensibilidad del problema requiere la medición del sentir público o informar a las partes afectadas de manera discreta sin disparar la preocupación pública. 	<ul style="list-style-type: none"> • Consulta estrecha con grupos de líderes de opinión o cuerpos de representación. • Investigación cuantitativa sobre los puntos de vista generales y respuestas probables de entidades afectadas o áreas en las que el diálogo bidireccional no es buscado. • Formas alternativas de consulta deben emplearse para la transición durante la implementación.
Consulta después de la decisión	<ol style="list-style-type: none"> 1. Cuando el mercado es altamente sensible a la decisión y algunos podrían obtener una ventaja injusta al ser consultado 	<ul style="list-style-type: none"> • La OBRP debe aprobar este tipo de consulta antes de ser ejercida. • La consulta puede tomar cualquier forma de las

Tipo de consulta	¿Cuándo es apropiada?	Formas de consultar
	2. Cuando un problema ya ha atraído público significativo y existe un debate prolongado y la consulta no es útil para el propósito de la política pública. 3. Cuando la consulta pública abierta podría comprometer la confidencialidad de las deliberaciones del gabinete o una buena toma de decisiones.	anteriores, pero toma lugar después de que se tomó la decisión de política pública. <ul style="list-style-type: none"> • La consulta busca diálogo con las entidades afectadas sobre la transición y la implementación. • Si la consulta resulta en cambios significativos, la propuesta debe ser regresada al tomador de decisión para mayores consideraciones.

* La consulta pública completa es la opción predeterminada.

Fuente: Adaptado de (Commonwealth of Australia, 2020^[11]), The Australian Government Guide to Regulatory Impact Analysis [La guía del gobierno Australiano para el Análisis de Impacto Regulatorio], www.pmc.gov.au/regulation.

Una vez que se determina el tipo de consulta que se va a llevar a cabo, SUNASS debe determinar el medio más óptimo para llevar a cabo la consulta pública. Es importante tener en cuenta el acceso a los diferentes medios por parte de los actores interesados, cada proceso de consulta pública debe seleccionar el medio adecuado para llevarse a cabo. Por ejemplo, no es idóneo seleccionar un medio virtual para una consulta pública que se llevará a cabo en una comunidad con poco acceso a medios electrónicos. El medio para llevar a cabo la consulta puede ser determinante para el resultado final del proceso de consulta pública.

Considerando el medio para poder participar, la consulta puede ser:

- Virtual: A través de cualquier medio electrónico de comunicación.
- Presencial: La persona tiene que estar de manera física en el momento de la consulta.
- Escrita: Toda interacción entre el regulador y las partes interesadas es por vía escrita.

Considerando la forma en la que se podrán emitir los comentarios, la participación puede ser:

- Por escrito: las respuestas u opiniones se hacen por cualquier medio vía escrita.
- Oral: la participación y comentarios se hacen verbalmente.

Dado el número de herramientas que pueden ser empleadas para llevar a cabo el proceso de consulta, es importante que se consideren las siguientes condiciones para elegir la herramienta correcta: i) proporcionalidad; ii) el grado de interacción que se necesita con los grupos de interés (consultas escritas vs eventos con grupos de interés, foros de discusión en línea u otras herramientas basadas en internet); iii) consideraciones de accesibilidad (lenguaje empleado, participación de personas con discapacidad, etc.), y; iv) requisitos de tiempo.

Considerando la normativa vigente aplicable a SUNASS, las herramientas pueden ser:

- Aviso público para comentarios, para los comentarios escritos.
- Audiencia pública, para los comentarios verbales.

También se podrán considerar las siguientes herramientas:

- Consulta informal: Este tipo de consulta tiene la finalidad de iniciar el contacto con los grupos de interés. Puede llevarse a cabo de distintas formas: llamadas telefónicas, comunicaciones por escrito, reuniones informales, y en cualquier momento del proceso de diseño y elaboración de la regulación. Como aspectos favorables de esta herramienta se pueden mencionar la rapidez en su ejecución y la variedad de intereses de los participantes. Sin embargo, considerando que sería el responsable de la regulación quien defina los grupos convocados para este tipo de consulta, existe un riesgo de falta de transparencia y posible falta de imparcialidad. Esta herramienta podría ser utilizada durante el proceso de elaboración de la regulación o antes de la misma.

- **Circulación del documento de trabajo o de la propuesta de normativa para comentarios:** Es una herramienta que no genera mayores costos y permite recibir información sobre la materia consultada. Es flexible en términos de tiempo, alcance y formas de respuesta. La circulación del documento de trabajo o de la propuesta se realiza de forma sistemática y estructurada, y se efectúa en atención a lo que establece alguna regulación obligatoria. Puede ser utilizada en cualquier etapa del proceso de regulación, pero es más común en aquellos casos en los que se cuenta con una propuesta elaborada. Las dificultades en el uso de esta herramienta se centran en la discrecionalidad para determinar entre quiénes se compartirá el documento de trabajo o la propuesta de normativa. Si bien los grupos más importantes serán considerados, existe el riesgo de que sectores menos organizados no sean incluidos.
- **Aviso público para comentarios:** esta alternativa es más abierta e inclusiva que el proceso de circulación para comentarios, y suele también ser más formal y estructurada. En este caso, todas las partes interesadas tienen la oportunidad de conocer el documento de trabajo o la propuesta de regulación y opinar.
- **Audiencias públicas:** Se trata de una reunión en la que los actores interesados pueden comentar el documento de trabajo (en caso de consulta temprana) o de la propuesta regulatoria (en caso de consulta durante el proceso) de forma personal, facilitando el diálogo. Durante estas reuniones es posible que el regulador consiga aclarar algunos puntos, hacer preguntas y lograr un mejor entendimiento de las posiciones de los grupos involucrados. Existe la posibilidad que los responsables de abordar el problema de política pública soliciten a los grupos de interés la presentación de información y datos. Esta herramienta no suele utilizarse de forma independiente, por el contrario, es aplicada como complemento a otros procedimientos de consulta. Esto debido a que la presencia de grupos diversos puede dificultar la discusión y, como consecuencia de ello, que existan sectores que no logren expresar su posición, por lo que se sugiere buscar alternativas para compensar esta deficiencia.
- **Órganos consultivos:** Se denominan también comités, comisiones o grupos de trabajo. Se caracterizan por estar a cargo de una tarea definida dentro del proceso de política pública, como proporcionar experiencia o incentivar el consenso entre las partes involucradas. En función de su estatus, autoridad y posición en el proceso de política pública, pueden influir en la toma de decisiones o actuar como fuente de información. Los órganos consultivos participan en todas las etapas del proceso de elaboración de la regulación, pero es más común en la etapa inicial, con la finalidad de brindar asistencia para definir posiciones y brindar alternativas.

II. Fase de ejecución de la consulta.

La segunda fase del proceso de consulta pública es el proceso de ejecución de la consulta. Esta fase es incluye la difusión del proceso de consulta pública, la recepción de los comentarios y realización de la matriz de comentarios.

Una vez que la Sunnas haya definido las herramientas, métodos y población objetiva para llevar a cabo la consulta, debe comenzar la fase de ejecución. Para ello se deben considerar las siguientes etapas:

4. Plan de comunicación y difusión de la consulta pública

El diseño de la estrategia de comunicación y difusión del proceso de consulta pública es fundamental para asegurar un alto nivel de participación. El plan de comunicación debe facilitar la intervención del mayor número de actores interesados, por lo que es importante tener en cuenta lo siguiente:

- Las características de los grupos de interés a quienes irá dirigida la consulta, para determinar los medios de comunicación y difusión idóneos en cada caso.
- La incorporación de diversos canales de comunicación: correo electrónico, cartas, prensa, redes sociales, portales de internet, entre otros.

- La consideración del envío de comunicaciones individuales a los actores interesados, dándoles a conocer el inicio del proceso de consulta pública. En el caso de la consulta temprana, compartiendo con ellos la problemática identificada y, en el caso de la consulta durante el proceso, la propuesta a analizar. Esto para proveerles de la información básica para que participen de una manera eficiente.
- Utilizar lenguaje ciudadano permitirá una mayor participación, siempre y cuando la consulta no vaya dirigida a grupos técnicos, donde entonces lo recomendable es hacer uso de un lenguaje especializado.
- Si el documento de trabajo va dirigido a diversos grupos de interés, es importante considerar tener una versión completa del mismo y una corta, que pueda ser de fácil lectura y entendimiento para todos los participantes a la consulta.

5. Plazo y tratamiento a los comentarios recibidos

Para la consulta temprana, el plazo para recibir comentarios dependerá del tipo de consulta, herramienta y grupos consultados a los que se defina dirigir la consulta. SUNASS debe garantizar que los actores consultados cuenten con el tiempo suficiente para analizar la información que les fue proporcionada, así como para la aportación de información que ellos realicen. Para la consulta durante el proceso, el plazo con el que contarán los interesados para remitir sus comentarios debe ser de mínimo 30 días, contados a partir de la pre publicación en el periódico oficial El Peruano, a partir de la publicación del proyecto regulatorio en el portal del SUNASS o, en su caso, a partir de la fecha establecida por el SUNASS.

Para establecer un procedimiento estandarizado sobre el tratamiento que se darán a los comentarios recibidos, es importante considerar las vías de recepción de la información de la Tabla 4.4:

Tabla 4.4. Mecanismos para recibir comentarios del público

Vía escrita	Mediante documento ingresado formalmente por mesa de partes del SUNASS
Vía virtual	A través de los medios electrónicos definidos para este fin (correo electrónico, portal web institucional, redes sociales, etc.)
Vía verbal	Por medio de actividades presenciales (audiencias públicas, reuniones, talleres, conferencias, etc.). En este caso, se recomienda generar un registro (de preferencia en audio y video) para identificar claramente las intervenciones por parte de los participantes, a quienes se les deberá dar la oportunidad de aportar mayor evidencia que sustente sus comentarios.

SUNASS puede establecer un formato estandarizado para la recepción de los comentarios, a fin de atender adecuadamente todos los comentarios recibidos.

Por último, durante el tiempo establecido para la consulta es importante designar a una persona como responsable de brindar las aclaraciones requeridas y atender las dudas enviadas por los participantes de la consulta. Esta persona deberá atender, en un plazo establecido, de forma precisa y sencilla las comunicaciones que reciba. Esto contribuirá a la transparencia de este proceso, generando confianza en los participantes.

6. Elaboración de la matriz de comentarios

El proceso de consulta no solo se refiere a recibir comentarios de los interesados, sino que SUNASS debe dar una respuesta a todos los comentarios recibidos. Esto no implica que todos los comentarios recibidos deban ser aceptados; sin embargo, sí implica que todos deben ser atendidos por SUNASS. En el caso de la consulta temprana, si son atendidos en sentido positivo, el regulador deberá señalar la aceptación del comentario, y, en el caso de la consulta pública durante el proceso, además, debe hacer los cambios conducentes a la propuesta regulatoria. Si es en sentido negativo, deberá señalar la razón por la cual el comentario no es procedente. Esta práctica genera confianza y promueve la certidumbre hacia los participantes del proceso de consulta pública.

Se debe elaborar una base de datos con esta información, con un formato propuesto para dar un manejo sistemático a la información recibida, lo que permitirá atender los comentarios en el plazo que se fije para ello. Se sugiere considerar la información contenida en la Tabla 4.5.

Tabla 4.5. Elementos de la matriz de comentarios

Participante
Representante
Sección, artículo o tema sobre el cual se desea opinar (esté último en el caso de la consulta durante el proceso, cuando ya se cuenta con una propuesta regulatoria)
Comentario, el cual deberá ser realizado en un lenguaje claro que permita entender las ideas principales
Sustento que motive la participación o aporte presentado
Plazo para la publicación de la matriz de comentarios recibidos
No deberán ser incluidos en la matriz los comentarios de contenido ofensivo, inadecuado o que atente, de forma alguna, contra los derechos de los participantes en el proceso de consulta pública o de terceros. Asimismo, se sugiere valorar la pertinencia en la atención y respuesta a este tipo de comentarios.

Fuente: Elaboración propia del autor.

III. Fase de evaluación de la consulta.

Esta última fase tiene el objetivo de evaluar si el proceso de consulta pública cumplió satisfactoriamente los objetivos propuestos, así como determinar la calidad de los comentarios recibidos y su impacto en la decisión de política pública llevada a cabo por la SUNASS. Esta fase permite evaluar la efectividad de la consulta, de los comentarios recibidos y de los cambios que fueron realizados a la propuesta regulatoria a partir de estos. Así bien, esta fase es esencial para poder fortalecer la confianza y certidumbre de los actores interesados en la SUNASS.

7. Proceso de evaluación de los comentarios recibidos

Para la consulta temprana, se debe realizar el análisis de los comentarios recibidos con el objetivo de determinar la existencia de una problemática, la magnitud de la problemática, y las posibles alternativas regulatorias y no regulatorias para atacar la problemática identificada.

Para la consulta durante el proceso, se deberá realizar un análisis para valorar el impacto de los comentarios en la propuesta regulatoria. Este proceso permitirá hacer una evaluación exhaustiva de todos los comentarios recibidos que resulten procedentes a atender, así como la forma en la que estos pueden afectar la propuesta regulatoria original. Para esta evaluación se realizará el análisis de comentarios recibidos.

El análisis de comentarios recibidos conlleva a que los responsables de la propuesta regulatoria revisen todos los comentarios recibidos y determinen la pertinencia de incorporarlos en la propuesta, conforme al sustento proporcionado por los participantes de la consulta. Asimismo, y en caso de la no procedencia de comentarios, ellos también deberán dar una respuesta.

El periodo para llevar a cabo este análisis debe ser suficiente para abordar todos los comentarios y evaluar la pertinencia de modificar el proyecto regulatorio derivado de ellos. Una vez concluido este periodo, se deberá comunicar a los participantes la decisión adoptada respecto a sus comentarios. Esta comunicación podrá ser personal o mediante una publicación general a través del portal.

Los responsables de la propuesta regulatoria deben ser también los responsables de determinar si la revisión de los comentarios se hará conforme sean recibidos los comentarios o al final del plazo establecido. Esto considerando las distintas cargas de trabajo que existan en el área responsable de la regulación y sin comprometer el plazo establecido para realizar el análisis.

8. Evaluación del proceso de consulta pública

Para hacer una evaluación óptima sobre el cumplimiento de los objetivos planteados con la consulta, SUNASS debe llevar a cabo una evaluación crítica. Es necesario que el área responsable realice una serie de preguntas para determinar la efectividad del proceso de consulta pública. La evaluación de la consulta pública debe ser un proceso cualitativo, que sirva como retroalimentación para incrementar la efectividad de las futuras consultas públicas. La Tabla 4.6 muestra ejemplos de preguntas que pueden ayudar a evaluar el proceso de consulta pública.

Tabla 4.6. Preguntas de retroalimentación del proceso de consulta pública

¿Las opiniones que recibieron fueron las esperadas?
¿El método seleccionado para consultar a las partes interesadas fue efectivo?
¿Se considera que hubo buena aceptación por parte de los grupos consultados respecto del proceso de consulta pública?
¿Los métodos seleccionados para alcanzar los objetivos fueron adecuados?
¿Cuáles fueron las ventajas y desventajas de los métodos seleccionados?
¿El nivel de participación por parte de los grupos interesados cumplió las expectativas?
¿El plan de trabajo establecido para la consulta pública fue claro y se respetó? Si no fue así, ¿Por qué?
¿Fue efectiva la información utilizada durante el proceso?
¿Se proporcionó información relevante por parte de los grupos interesados?
¿Fue la información accesible, relevante, proporcionada en lenguaje ciudadano y fácil de entender?
¿Cómo se utilizaron las opiniones recabadas por los actores consultados?

Fuente: Elaboración propia del autor.

9. Reporte final

Una vez concluido el análisis de comentarios recibidos SUNASS debe elaborar un reporte final. Dicho reporte debe contener elementos que permita a los actores interesados consultar la información del proceso de consulta pública con mayor facilidad. El reporte es importante ya que promueve la transparencia de la información y la certidumbre de los actores interesados sobre el proceso regulatorio. El reporte final del proceso de consulta pública es la herramienta que permite tener un historial claro y conciso de los procesos de consulta pública de las propuestas regulatorias del regulador. Los siguientes puntos enlistados son los elementos mínimos que debe contener el reporte final del proceso de consulta pública:

- Fecha de la elaboración
- Título del proyecto de regulación
- Descripción del proceso de consulta pública
- Objetivos de la consulta pública
- Órgano(s) y/o Gerencia(s) responsables de la consulta pública
- Descripción de los participantes de la consulta pública
- Las respuestas de la agencia o institución de gobierno a cada uno de los comentarios recibidos, precisando la utilidad o no que se dio a los mismos.
- Descripción en caso de que la consulta haya alimentado alimentos del proyecto regulatorio o si derivó en cambios sustantivos a la elección del proyecto regulatorio.

Este reporte se deberá publicar en el portal institucional de SUNASS y esto se comunicará a los participantes para que puedan consultar el estatus de sus comentarios.

Encuadro 4.1. Preguntas para desarrollar la consulta pública

- ¿Cuáles son los objetivos de la consulta pública?
- ¿Qué tipo de consulta pública debe ser llevada a cabo?
- ¿Qué grupo de actores interesados son indispensables para el proceso de consulta pública?
- ¿Es necesario llevar a cabo una consulta confidencial o enfocada?
- ¿Se han llevado a cabo audiencias informales tratando el tema? ¿Qué información relevante se obtuvo de estas audiencias?
- ¿Cuáles son las herramientas de difusión adecuadas para llevar a cabo la consulta pública?
- ¿Cuánto tiempo es necesario para llevar a cabo una consulta adecuada?
- ¿Se realizaron cambios a la propuesta original derivado de la consulta pública?
- ¿Se respondieron todos los comentarios recibidos durante el período de consulta?

Elemento 2: Definición del problema

La definición del problema es el primer paso del proceso de elaboración de AIR. Su importancia radica en que una buena definición del problema determina la dirección y calidad del resultado del AIR, ya que es la base para todos los demás elementos del proceso. Si el planteamiento del problema no se define correctamente, puede llevar a que la propuesta regulatoria no mitigue o resuelva satisfactoriamente el problema de política pública.

En caso de que SUNASS haya llevado a cabo una consulta pública temprana, esta interacción con los actores interesados puede dar insumos para desarrollar al planteamiento del problema de política pública. El proceso de consulta pública es una herramienta muy valiosa para obtener retroalimentación e información por parte de los actores interesados, la cual es esencial tener para definir correctamente el problema de política pública. No obstante, SUNASS debe tener precaución en la toma de estos comentarios para asegurar un análisis objetivo para evaluar el tema en cuestión.

Adicionalmente, la SUNASS debe considerar un proceso colaborativo entre direcciones internas, incluyendo las oficinas desconcentradas, en la fase de la definición del problema. Contar con la mayor información posible es clave para la elaboración de un proyecto normativo, y en la mayoría de las ocasiones, las oficinas desconcentradas son las que tienen mayor interacción con los usuarios y los prestadores de servicio en regiones fuera de Lima.

Para lograr definir el problema de manera adecuada, la SUNASS debe llevar a cabo una categorización de los elementos con los que debe contar la definición del problema: **delimitación, causas-efectos y magnitud**.

Delimitación

El primer elemento para categorizar adecuadamente el problema de política pública es la delimitación del problema. La delimitación debe abordar un primer contexto del problema percibido. En esta fase se debe definir ciertos aspectos del problema, un aspecto es la definición concreta del problema, donde se debe abordar la cuestión ¿por qué es problemático? Aunque pueda en ocasiones parecer intuitivo, se debe realizar un ejercicio de una definición explícita para poder sentar bases concretas para el resto del AIR. Otro aspecto que debe considerar la delimitación es definir si existen problemas relacionados para tener una perspectiva completa de la situación. Por último, en la delimitación, SUNASS debe sentar una línea

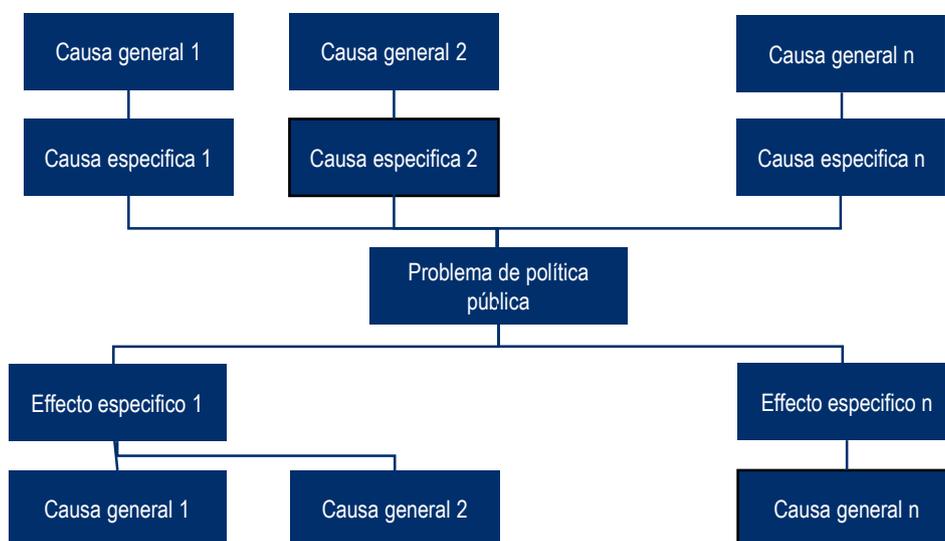
base de estimación del problema. Esto servirá tanto para establecer los objetivos como para lograr una medición de la evaluación de la propuesta regulatoria.

Causas y efectos

Se recomienda establecer una metodología estándar de marco lógico para definir las causas y efectos del problema a enfrentar. A través de un árbol de decisión como el que se presenta en la Gráfica 4.2 SUNASS debe establecer las causas y las consecuencias del problema identificado. En el árbol se presentan dos niveles de causas y dos de efectos, en donde estos pueden ser más específicos o generales. Por ejemplo, una causa general puede ser cultura de corrupción y una específica el cobro extralegal para la limpieza del alcantarillado público. Las causas o efectos específicos son aquellos los cuales son los causantes directos o los efectos directos del problema de política pública. Por ejemplo, un problema de política pública es el constante bloqueo del desagüe del alcantarillado público, una posible causa específica puede ser los altos costos de mantenimiento, un posible efecto específico puede ser enfermedades por acumulación de agua y un efecto general puede ser un mayor costo de la salud pública.

SUNASS tiene que ser preciso al momento de establecer causalidades. Por un lado, dos causas generales pueden derivar en una misma causa específica, además de que las causas específicas pueden tener un efecto de retroalimentación con las causas generales. Si las causas no son identificadas correctamente, los objetivos no serán precisos.

Gráfica 4.2. Árbol de decisión para identificar problemas de política pública



Fuente: Elaboración propia del autor.

Magnitud esperada

Por último, determinar la magnitud esperada del problema sirve para sentar base al diseño de regulación, para que sea proporcional al problema. Si se logra captar la magnitud del problema correctamente se evitan dos problemas potenciales: introducir regulación limitada ante un problema importante o introducir regulación estricta ante un problema menor. La definición de la magnitud se puede construir a partir de las siguientes tres variables:

- **Afectados:** Primero se debe definir el tipo de afectados. Esto puede ir desde personas, empresas, infraestructura pública, medioambiente, etc. Una vez definido esto, SUNASS debe cuantificar la cantidad de afectados. En esta delimitación se deben tomar en cuenta definiciones de

estratificación geográficas. El problema podría afectar solo a algunas regiones del país, o incluso a ciertas zonas de alguna ciudad. Por último, se debe determinar si el problema de política pública afecta a algún grupo vulnerable (pueblos originarios, adultos mayores, discapacitados, etc.).

- **Gravedad:** La gravedad se refiere al grado de afectación, es decir, si el problema de política pública está materializando los daños en el grupo de afectados. La regulación debe obedecer la dirección de la gravedad, si la gravedad es tan importante como muerte de seres humanos, esta debe ser más profunda que en el escenario donde la gravedad son retrasos en la entrega de trámites.
- **Probabilidad de ocurrencia:** La probabilidad de ocurrencia es una parte fundamental para diseñar regulación preventiva. Al entender la probabilidad de un problema se logra una eficiencia de los recursos desplegados por la regulación. Un ejemplo son los requerimientos de construcción para zonas con terremotos. En una ciudad con terremotos constantes, los edificios deberían contar con la infraestructura necesaria para evitar derrumbes, aunque represente un costo alto. Sin embargo, no tendría sentido hacerlo en ciudades donde esto no es un riesgo.

La Comisión Europea (2017^[2]) tiene identificados cuatro factores como causantes principales de los problemas de política pública. Estos son la existencia de fallos de mercado, sesgos de comportamiento, ineficiencias de la regulación o el incumplimiento de los derechos fundamentales (ver la Tabla 4.7).

Un problema de política pública puede tener consecuencias negativas o simplemente presentar un riesgo de tales consecuencias. Es importante comprender claramente esos factores subyacentes, utilizando el conocimiento especializado de actores internos y externos.

Es igualmente importante dejar claro en el AIR la forma en que los individuos, los usuarios, las empresas u otros agentes se ven afectados por el problema:

- ¿En qué medida afecta el problema a su vida cotidiana?
- ¿El comportamiento de quién tendría que cambiar para que la situación mejore?

Abordar estas preguntas asegurará que el análisis se mantenga concreto, centrado, cercano a las preocupaciones de los interesados y consciente de las consecuencias prácticas de cualquier iniciativa de regulación. Esto ayudará a facilitar la posterior identificación de alternativas y el análisis de los impactos. La Tabla 4.7 da una breve descripción de los factores causantes de los problemas de política pública identificados por la unión europea.

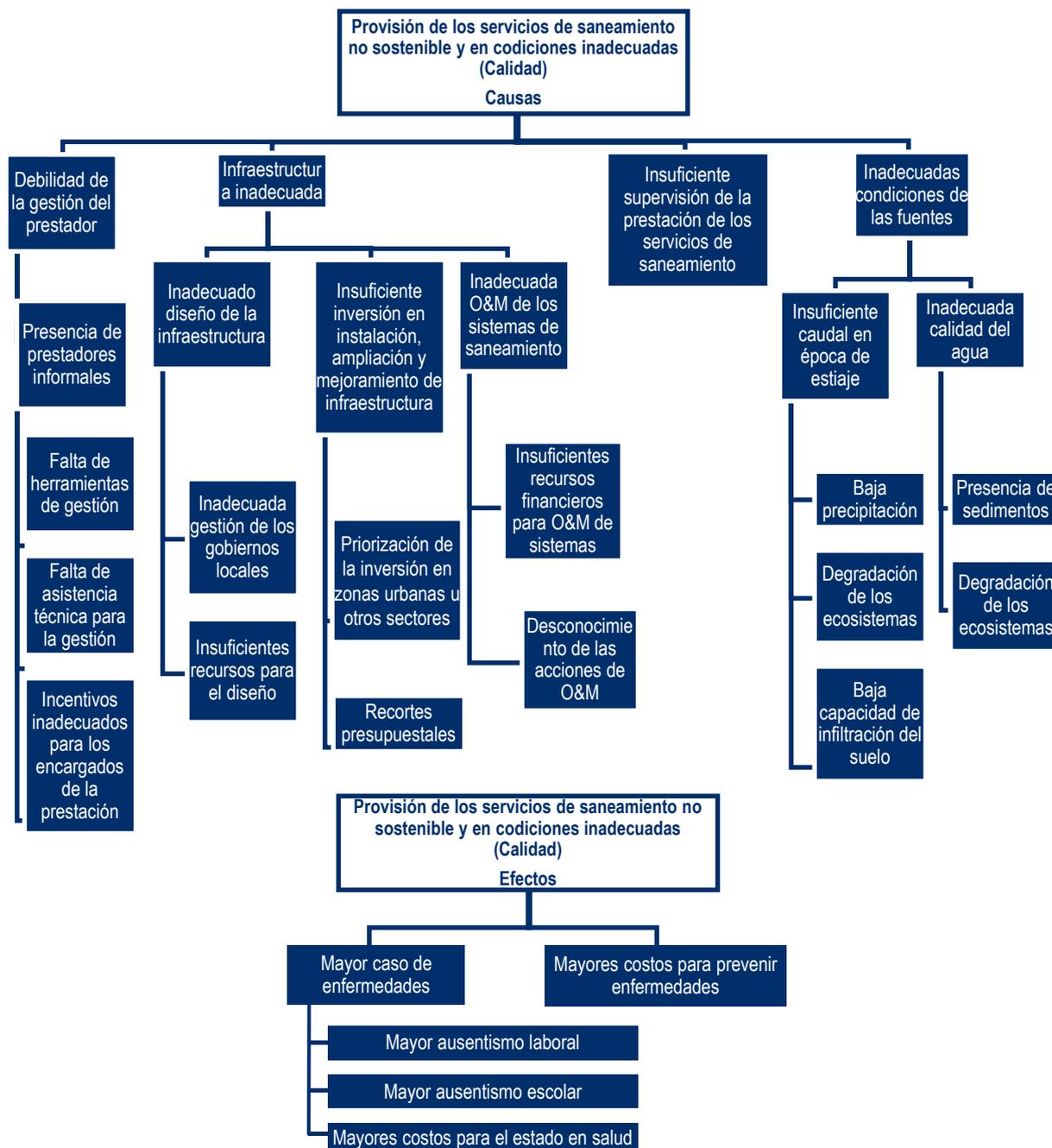
Tabla 4.7. Tipos de problema de política pública

Categoría	Explicación
Fallas de Mercado	Las fallas de mercado se presentan cuando alguna deficiencia en la estructura genera ineficiencia en los resultados, en otras palabras, son aquellas fallas las cuales el mercado no logra corregir por sí mismo. Las principales causas de las fallas de mercado incluyen: externalidades, la falta de competencia, los mercados incompletos, la asimetría de información y problemas de agente principal
Ineficiencias de la regulación	Situaciones en las que la regulación en lugar de contener riesgos causa afectaciones negativas. Las principales causas incluyen: regulación obsoleta, regulación que no logró cumplir sus objetivos, regulación que implicó consecuencias no intencionadas y regulación que presenta controversias legales.
Objetivos sociales	Al buscar lograr metas de mayor nivel de equidad suele ser necesario introducir instrumentos regulatorios. Por lo general se relaciona con principios de derechos humanos.
Sesgos de comportamiento	Existen ciertos sesgos psicológicos sistemáticos que previenen a los consumidores y empresas de tomar decisiones racionales o en pro de su mejor conveniencia. Los principales sesgos incluyen: efecto dotación, prominencia de atributos, sesgo optimista, opciones predeterminadas, descuentos hiperbólicos.

Fuente: Adaptado de (European Commission, 2017^[2]), Better Regulation Guidelines [Lineamientos de Mejora Regulatoria], <https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/better-regulation-guidelines.pdf>.

Ejemplo: árbol de problemas elaborado por la Sunass para la evaluación de la situación en zonas rurales.

Gráfica 4.3. Árbol de problemas para la evaluación de la situación en zonas rurales de la SUNASS



Fuente: Elaboración propia con información proporcionada por la SUNASS.

Recuadro 4.2. ¿Cómo identificar correctamente el problema de política pública?

Guía de preguntas

- ¿Cuál es el problema de política pública identificado? ¿Se cuenta con evidencia suficiente?
- ¿Cuáles son las causas y sus consecuencias? ¿Son relevantes?

- ¿Quiénes son los afectados por el problema? ¿De qué manera son afectados?
- ¿Es la primera vez que ocurre? Si no, ¿Cuáles han sido las estrategias anteriores para resolver el problema?
- ¿Cuál es la magnitud del problema?
- ¿Qué riesgos implica el problema?
- ¿Hay alguna regulación que atienda el problema?
- ¿Es necesaria la intervención gubernamental? ¿Por qué?
- ¿Se puede cuantificar la problemática? ¿Cuáles son los costos económicos, políticos, sociales y ambientales?

Nota: Existen otras preguntas que SUNASS puede responder, este listado solo es un ejemplo de los conceptos que debe abarcar el análisis para la adecuada definición del problema.

Elemento 3: Objetivo de la regulación

Una vez que se ha identificado el problema de política pública, los posibles efectos y consecuencias, y que se haya justificado una intervención regulatoria, el siguiente paso de la elaboración del AIR es la elaboración de objetivos. SUNASS debe plantear los objetivos específicos que busquen resolver las causas de dicho problema. Los objetivos de la política pública deben estar claramente identificados, incluyendo el nivel de la ambición de la política que se quiere proponer, así como el criterio por el cual serán comparadas las diferentes alternativas.

Para desarrollar buenos objetivos, que sean específicos y operacionales, SUNASS puede tomar en consideración la metodología S.M.A.R.T. (por sus siglas en inglés), elaborada por la Comisión Europea (2017^[2]), que se refiere a *Specific* (Específico), *Measurable* (Medible), *Achievable* (Alcanzable), *Relevant* (Relevante), y *Time bound* (Limitado en el tiempo). A continuación, se describe brevemente cada una de ellas.

- **Específico:** el objetivo debe ser lo suficiente concreto para que no esté abierto a interpretaciones y que busque resolver problemas concretos y no situaciones macroeconómicas.
- **Medible:** en este punto del AIR se debe iniciar a pensar en el plan de monitoreo y evaluación, por lo que se debe plantear un objetivo que pueda ser sujeto a evaluación para determinar si la regulación implementada está funcionando o si necesita ser replanteada.
- **Alcanzable:** se deben plantear objetivos que razonablemente se pueden cumplir, se deben evitar sesgos optimistas que terminen por no ser alcanzables. En este punto se debe tener en consideración los recursos económicos que implican la implementación de la regulación.
- **Relevante:** el objetivo debe estar explícitamente ligado al problema y a sus causas.
- **Limitado en el Tiempo:** deben especificarse los tiempos en los que se esperan lograr las metas de los objetivos. Es muy importante tener en consideración la elaboración de un plan de implementación de la regulación.

El Encuadro 4.3 incluye una serie de preguntas que pueden servir de guía para definir los objetivos de la regulación con los criterios anteriormente señalados.

Encuadro 4.3. ¿Cómo definir los objetivos para solucionar el problema de política pública?

- Considerando el problema de política pública identificado, ¿qué objetivos debería perseguir la regulación?
- ¿Cómo empatan los objetivos identificados con los elementos de la metodología SMART?
- ¿Existen objetivos que se hayan establecido en situaciones similares? ¿Sirvieron para alcanzar los fines propuestos?
- ¿Es plausible el cumplimiento de los objetivos?
- ¿De qué manera se relacionan los objetivos con las causas y consecuencias del problema definido?
- ¿Cuál es el período de tiempo aceptable para que se cumplan los objetivos?
- ¿Los objetivos son consistentes con las políticas estratégicas del gobierno?
- ¿Qué indicadores pueden ser asociados al cumplimiento del objetivo? ¿Cuál es un progreso aceptable de estos indicadores?

Ejemplo: Provisión para proyectos específicos de infraestructura de agua y alcantarillado en Inglaterra, proyecto elaborado por Ofwat

El regulador de agua y alcantarillado del Reino Unido, Ofwat, planteó una problemática respecto a la entrega de infraestructura grande o compleja en la industria. Con el cambio climático generando mayores precipitaciones y en mayor escala, la infraestructura actual no es suficiente para cubrir con las necesidades. Por ejemplo, esto afecta directamente en Londres, donde el exceso de lluvias ha ocasionado el desbordamiento de la red de alcantarillado, contaminando el Támesis, y ocasionando muerte en peces e intoxicaciones en humanos, para lo cual la Comisión Europea ya ha impuesto sanciones.

Sin embargo, debido a que los grandes proyectos de infraestructura requieren un elevado capital, esto puede ocasionar que las Empresas Prestadoras del Servicio (EPS) dispongan de recursos enfocados para la entrega de servicios para la construcción de infraestructura grande y entonces lleguen a incumplir en la provisión de los servicios que tienen por obligación legal o que los usuarios se vean afectados a través del incremento significativo de las tarifas de los servicios. Para ello, OFWAT ha determinado que es necesaria una enmienda regulatoria, la cual se presenta a continuación.

Objetivo de política pública

La propuesta de política pública tiene por objeto facilitar la entrega de infraestructura grande o compleja, al mismo tiempo que contiene y minimiza los riesgos para los clientes de las empresas de agua o de alcantarillado y a los contribuyentes del Reino Unido, que está asociado con dicha entrega.

Otro objetivo de la política es promover la innovación en la prestación de la infraestructura de servicios de agua y saneamiento de alto riesgo. Para lograr estos objetivos, la política permitiría el financiamiento y entrega de estos proyectos a través de un Proveedor de Infraestructura (PI) independiente. Esto aislaría y contendría los riesgos asociados y los consiguientes costos de financiación y la realización de este tipo de proyectos, además debería alentar en cierta medida a los nuevos participantes a entregar infraestructura más innovadora o barata que el sistema monopólico existente. Sin embargo, la política sólo afectaría a proyectos grandes (que son pocos), por lo que no tendrá un impacto generalizado inmediato en la competencia como resultado de la introducción del nuevo régimen.

La prueba piloto se haría con la construcción del Túnel de la Marea del Támesis, el cual es el único proyecto de infraestructura grande o compleja en la visión estratégica de los próximos 10 años.

A continuación, se evalúa el objetivo con los criterios S.M.A.R.T

- **Específico:** El objetivo presentado es específico porque se refiere únicamente a los proyectos de infraestructura grandes o complejos, los cuales requieren de una elevada inversión.
- **Medible:** La eficiencia de la política pública sería medible a través de los costos que sean generados a lo largo del proyecto, una vez que se tenga el proyecto de prueba piloto concretado. Se pueden generar indicadores de monitoreo para determinar el impacto en el costo de las tarifas a los usuarios de los servicios de agua y alcantarillado.
- **Alcanzable:** El objetivo es alcanzable porque iniciaría con un proyecto piloto que ayudaría a determinar la viabilidad para futuros proyectos similares. En el ejemplo se plantea un caso concreto donde sería aplicada la regulación propuesta.
- **Relevante:** El objetivo de esta propuesta regulatoria está ligado directamente al problema, puesto que la generación de proyectos de infraestructura grandes y complejos ayudaría a la entrega de mejores servicios de agua y alcantarillado para los usuarios. Adicionalmente a que permitiría enfrentar las consecuencias del cambio climático en el sector de agua y saneamiento.
- **Específico en el tiempo:** La regulación propuesta propone como prueba piloto el Túnel de la Marea del Támesis, el cual es un proyecto que se tiene estimado que sea el único que se implemente en los próximos 10 años.

Elemento 4: Identificación de las alternativas

Para llevar a cabo una evaluación efectiva de alternativas de política pública, es importante que SUNASS considere diferentes opciones regulatorias y diferentes tipos de intervenciones públicas. Este es uno de los pasos fundamentales en el proceso de elaboración del AIR. La SUNASS debe sopesar diferentes alternativas antes de contar un proyecto regulatorio bien definido. De lo contrario habrá una inclinación natural en la selección de la propuesta regulatoria con un sesgo en la selección. Es importante que SUNASS mantenga una mentalidad abierta a recibir nuevas propuestas de alternativas por parte de los distintos grupos de actores interesados. Esto puede resultar en una mejor selección de alternativa regulatoria. Es importante que cuando se descarte una alternativa regulatoria, se de una justificación sólida, justificada en impactos regulatorios. La Tabla 4.8 muestra algunos ejemplos de intervenciones públicas que pueden tomarse como alternativas.

Tabla 4.8. Tipos de intervenciones públicas

Categoría	Concepto
Autorregulación	Consiste en códigos de comportamiento voluntario desarrollados exclusivamente por la industria, en donde el gobierno tiene mínima o ninguna participación. Suele ocurrir cuando los incentivos privados de la industria se alinean con incentivos de política pública.
Campañas de información	Intenta modificar comportamientos al proveer a empresas y consumidores con más y mejor información a fin de que tomen mejores decisiones. Su meta principal es eliminar asimetrías de información. Sin esa información, los consumidores pueden tomar decisiones sin saber las consecuencias o riesgos. La información puede ser proveída por el gobierno o se puede obligar/disuadir a las empresas de presentar esta información. Se considera un enfoque "ligero" de política pública, ya que el grado de involucramiento por el gobierno es limitado.
Instrumentos de Mercado	Intentan modificar el comportamiento de los entes regulados a través de incentivos económicos. Son muy útiles abordando externalidades que surgen de actividades privadas, derivado de que se produce mucho o muy poco de un bien o servicio específico. Pueden minimizar el costo para la sociedad de cumplir con el objetivo de política y fomentan la innovación.
Co-regulación	Esfuerzo conjunto entre una industria o asociación de profesionales para desarrollar regulaciones en coordinación y consulta con el gobierno. El gobierno otorga el sustento legal para la regulación. La industria o asociación supervisa el cumplimiento y sanciones por

Categoría	Concepto
	incumplimiento.
Regulación basada en desempeño	Establece objetivos o estándares de resultados específicos y permite que los entes regulados cumplan con ellos por su medio de elección. La regulación basada en proceso especifica las características que debe tener el proceso dentro de la empresa para cumplir con los objetivos. Su costo puede ser alto debido a que se deben conocer los elementos técnicos para el diseño.
Regulación tradicional	Intenta cambiar el comportamiento detallando como los entes regulados deben actuar. Generalmente impone sanciones punitivas si los entes regulados no cumplen con las disposiciones.
Prohibición	Busca eliminar por completo algún comportamiento, producto o servicio. Uno de los principales riesgos es la generación de mercados negros.

Fuente: Elaboración propia del autor.

La consideración de alternativas se debe llevar a cabo a través de un proceso iterativo:

1. Iniciar considerando el rango más amplio posible de alternativas regulatorias, tanto en términos de contenido como de instrumentos. SUNASS debe considerar tanto las alternativas regulatorias como las no regulatorias. Siempre se debe tener como una alternativa principal el *status quo*, es decir, no llevar a cabo un proyecto regulatorio. Esto sirve para establecer una línea base para contrastar los costos y beneficios de otras propuestas regulatorias.

Cuando se están definiendo las opciones, el principio guía debe ser si una determinada medida podría influir en los causantes del problema y cambiar los comportamientos pertinentes de manera que se alcancen los objetivos deseados cómo una medida en específico puede influir.

Como fue mencionado, cuando se estén planteando las alternativas regulatorias, siempre se debe considerar lo siguiente:

- La principal alternativa siempre debe ser el *status quo*, es decir, el no hacer nada y dejar las cosas como están. Este escenario base debe ser usado como punto de partida contra las diferentes alternativas. Esta opción debe tratar de anticipar desarrollos tecnológicos y sociales como el rol del internet y del gobierno electrónico.
 - La opción de mejorar la implementación o la aplicación de la regulación existente; o bien, simplificar la regulación existente.
 - Considerar las opciones que tomar en consideración nuevos desarrollos tecnológicos y TICs, para disminuir los costos de implementación y reducir las cargas administrativas a los usuarios o a las empresas. En teoría, todas las nuevas propuestas deberían considerar su operación digital, en caso de que aplique.
 - Instrumentos de política pública alternativos como: alternativas no regulatorias, auto- o co-regulación; soluciones de mercado; estándares internacionales; o bien, una mezcla de varios.
 - Panoramas alternativos como considerar la opción más simple.
2. Examinar las alternativas de política pública previamente identificadas. En muchos casos, se necesitará muy poco análisis para descartar varias alternativas, por ejemplo, aquellas que no son técnicamente viables, no son legalmente viables, son difíciles de implementar, no respetan los derechos fundamentales y tienen otras repercusiones inaceptables. Aquellas opciones que van más allá de lo que se necesita para alcanzar los objetivos satisfactoriamente, también deben ser descartadas, ya que también fallan en el principio de proporcionalidad.
 3. Una vez que se hayan examinado las alternativas, las más relevantes deben ser estudiadas junto al escenario base

- Deben evitarse las alternativas que claramente son más costosas o son ineficientes, debido a que solo se mantienen para destacar los beneficios de la alternativa preferida. Mantener este tipo de alternativas puede socavar la credibilidad del AIR.
- Es difícil identificar al menos dos alternativas creíbles además del escenario base. Si no existen más alternativas, el enfoque del subsecuente análisis deberá ser en la determinación del diseño detallado de las opciones retenidas, por ejemplo, considerar sub-opciones dentro de esas alternativas para ciertos elementos.
- Después de la primera evaluación de los impactos, puede ser necesario hacer modificaciones a las alternativas originales. Esto usualmente sucede cuando las alternativas seleccionadas fallan en primera instancia en cumplir con el objetivo.

El AIR no requiere de una descripción detallada del proceso de selección de alternativas. Sin embargo, debe demostrar que todas las alternativas relevantes se tomaron en consideración. Lo que sí debe incluir el reporte final de AIR es una descripción de las diferentes alternativas conservadas. El Encuadro 4.4 incluye una serie de preguntas que puede servir de guía a SUNASS para identificar las alternativas regulatorias.

Encuadro 4.4. ¿Cómo identificar las diferentes alternativas regulatorias?

- ¿Cuáles son las consecuencias de no llevar a cabo un proyecto de emisión o modificación regulatoria?
- ¿Qué tipo de alternativas de intervención, además de la regulación tradicional, pueden ser utilizadas para resolver el problema?
- ¿Se han analizado las formas en las que se han atendido situaciones similares en el país y en otros países?
- ¿Cuál es el marco jurídico vigente para cada una de las alternativas identificadas?
- ¿De qué manera se revisaría el cumplimiento de cada una de las alternativas? ¿Son viables?
- ¿Cuánto tiempo tomaría la implementación de cada una de las alternativas?
- ¿Se tomó en consideración la participación de otros actores para valorar el universo de alternativas?

Ejemplo: Provisión para proyectos específicos de infraestructura de agua y alcantarillado en Inglaterra, proyecto elaborado por Ofwat

Definición del problema por parte de Ofwat:

- El cambio climático, el crecimiento de la población y las mayores expectativas de los usuarios en cuanto a las normas ambientales anticipan que se requiera una mayor y más compleja infraestructura de agua y alcantarillado. Por ejemplo, se espera que los cambios en los patrones de las precipitaciones resulten en inviernos más húmedos y veranos más secos, y que se agraven las condiciones de escasez de agua en el sur y el este del Reino Unido.
- Además, es probable que los episodios de lluvias intensas sean más frecuentes. En Londres, estos eventos harán tensar un sistema de alcantarillado ya sobrecargado, lo que conduce a más descargas de aguas residuales sin tratamiento en el río Támesis. Poco más de 18 millones de metros cúbicos de aguas residuales entrarán cada año en el Támesis cuando el agua de las tormentas exceda la capacidad. Estas descargas ocurren, en promedio, una vez por semana y tienen un importante impacto ambiental en el río. Estas descargas aumentan la probabilidad de

que los peces mueran, crean un mayor peligro para la salud para los usuarios del río y dañan el atractivo estético del Támesis.

- Por ello, el regulador de agua y alcantarillado del Reino Unido, OFWAT, planteó la posibilidad de una nueva regulación para la entrega de infraestructura de agua y alcantarillado grande o compleja a través de un tercero llamado Proveedor de Infraestructura (PI) en lugar de las Empresas Prestadoras de los Servicios (EPS). Para ellos, desarrolló las ventajas y desventajas de las principales alternativas a ese problema de política pública.
- Tenga en cuenta que la "entrega" de la infraestructura puede significar el diseño, la financiación, la construcción y/o el mantenimiento de esos proyectos; en algunos casos, también puede incluir la operación.

Para resolver este problema, Ofwat planteó tres alternativas:

1. No realizar ningún cambio regulatorio.
2. Implementar una nueva regulación aplicable a todas las EPS que permita la creación de PI independientes y directamente regulados, que financien y suministren proyectos de infraestructura grandes o complejos.
3. Modificar la licencia de explotación de una sola EPS para crear un (Proveedor de Infraestructura) PI separado que financie y realice un proyecto particular grande (por ejemplo, el Thames Tideway Tunnel) en nombre de la empresa prestadora del servicio.

A continuación, se presenta un resumen que presentó Ofwat de las ventajas y desventajas, así como una breve descripción de cada una.

Opción 1 - Las empresas prestadoras de servicios (EPS) siguen financiando y entregan todos los proyectos de infraestructura de agua y alcantarillado bajo el régimen regulatorio existente.

Con esta opción de "no hacer nada", toda la infraestructura de agua y alcantarillado seguiría siendo financiada y suministrada por las empresas prestadoras de servicios en virtud del régimen reglamentario vigente. Esto establece empresas con un monopolio protegido en sus áreas de servicio designadas, incluyendo la entrega de infraestructura. El régimen ha permitido a las EPS atraer suficiente capital para financiar casi 108 000 millones GBP esterlinas de la infraestructura (a los precios actuales) desde la privatización en 1989. Para la gran mayoría de los futuros proyectos de infraestructura, el régimen existente será suficiente. La Tabla 4.9 enlista las ventajas y desventajas de esta opción regulatoria.

Tabla 4.9. Ventajas y desventajas de la Opción 1 de regulación del caso OFWAT

Ventajas	Desventajas
1. Se ha establecido el sistema de financiación de inversiones en agua o alcantarillado a través de empresas EPS desde 1989, proporcionando con éxito casi 108 000 millones GBP de inversión privada en la industria.	1. El nivel y el costo actuales de los servicios que reciben los clientes podrían verse perjudicados porque tienen que incluir el financiamiento y la entrega de proyectos de infraestructura grandes y complejos, lo que a su vez también podría amenazar o abrumar la capacidad de las EPS para prestar el nivel de servicio requerido y las mejoras ya acordadas de la infraestructura actual.
2. La evasión de las cargas administrativas para emitir nueva regulación o de los cambios en las licencias de las empresas para la infraestructura que se necesita con urgencia.	2. La OFWAT no tiene ningún medio objetivo para probar si los costos de financiamiento de una propuesta de infraestructura grande o compleja son apropiadas o razonables (poco frecuente).
3. No se introducen costos de transacción adicionales entre una EPS y un PI separado.	

Fuente: Elaboración propia del autor.

Opción 2 – Llevar a cabo una nueva regulación aplicables a todas las EPS que permita la creación de PI independientes y directamente regulados, que financien y suministren proyectos de infraestructura grandes o complejos.

En esta opción, se desarrollaría una nueva regulación bajo la sección 36A de la Ley de la Industria del Agua de 1991. La regulación sería aplicable a todas las EPS y permitirían la creación de PI independientes establecidas a través de una licitación competitiva para financiar y entregar proyectos de infraestructura grandes o complejos dentro de las zonas "geográficas normales" correspondientes a las empresas existentes. Un PI existiría durante la fase de construcción y explotación de un proyecto, que pueda ser regulado directamente por la OFWAT como entidad distinta de la empresa principal. La Tabla 4.10 muestra las ventajas y desventajas de esta opción.

Tabla 4.10. Ventajas y desventajas de la Opción 2 de regulación del caso OFWAT

Ventajas	Desventajas
1. Los PI independientes serían entidades distintas y permitirían captar de manera más transparente los riesgos y costos asociados a los proyectos grandes o complejos.	1. El establecimiento de PI para proyectos específicos de agua y alcantarillado es un modelo no probado y no comprobado para esta industria.
2. Los PI independientes delimitarían y contendrían los riesgos y probables costos más elevados de la financiación de un proyecto de infraestructura grande y así ayudar a evitar que esos costos se transfieran a todos los demás proyectos "típicos" y menos arriesgados de los que es responsable una empresa.	2. La nueva regulación requiere mucho tiempo, compite con otras prioridades regulatorias gubernamentales y requiere un acuerdo colectivo entre todos los departamentos gubernamentales antes de que pueda ser introducido en El Parlamento.
3. Los PI establecidos mediante licitación pública deberían ayudar a minimizar los costos totales del proyecto final, beneficiando a los usuarios de los servicios de agua.	3. No hay garantía de que la creación de PI independientes en realidad daría lugar a que un proyecto se entregara a un costo menor que uno entregado bajo el régimen actual.
4. La OFWAT podría regular directamente un PI independiente y su único proyecto (separado y distinto de la EPS).	4. Implica complejas cuestiones de interfaz entre una EPS y el PI en medio de la red de una empresa.
5. La nueva regulación proporcionaría la mayor claridad a todas las empresas sobre la entrega de todos los futuros proyectos de infraestructura de agua y alcantarillado grandes.	
6. Cualquier apoyo financiero contingente del Gobierno podría dirigirse mejor a un único proyecto grande, en lugar de estar dirigido a una empresa específica con su gama de servicios.	

Fuente: Elaboración propia del autor.

Opción 3 - Modificar la licencia de explotación de una sola EPS para crear una PI separado que financie y realice un proyecto particular grande (por ejemplo, el Thames Tideway Tunnel) en nombre de la empresa prestadora del servicio

En esta opción, la OFWAT modificaría la licencia de explotación de una EPS para permitir la financiación y la entrega de un proyecto a través de un concurso. Esto permitiría la competencia en la provisión de la infraestructura y dar a OFWAT un medio objetivo de evaluar si los costos del proyecto son apropiados y razonables. La Tabla 4.11 enlista las ventajas y desventajas de la opción 3.

Tabla 4.11. Ventajas y desventajas de la Opción 3 de regulación del caso OFWAT

Ventajas	Desventajas
1. Los PI establecidos mediante una licitación competitiva deberían ayudar a mantener bajos los costos totales reales del proyecto final, beneficiando a los clientes.	1. Es una opción no probada dentro de la industria.

Ventajas	Desventajas
2. El marco regulatorio existente sería suficiente y no se necesitaría ninguna nueva regulación.	2. El regulador del agua tendría que acordar o imponer cambios a una EPS específica. Acordar enmiendas podría dar lugar a un largo período de negociación, mientras que la imposición de cambios sería un proceso prolongado sin garantía de un resultado exitoso ya que los cambios tendrían que ser aprobados por la Comisión de Competencia.
3. Aunque no tan grande como con la opción 1, cualquier apoyo financiero contingente del gobierno podría ser mejor dirigido a un único proyecto grande, en lugar de dirigido a una EPS específica con su gama de servicios como con la opción 0 (status quo).	3. No es posible establecer una PI independiente regulada directamente: la regulación sería indirecta a través de la EPS y no sería posible delimitar el proyecto en la medida en que ocurriría para el resto de las actividades de la empresa.
	4. Como no es posible delimitar las actividades (y los riesgos asociados) del PI de las actividades de la EPS, el nivel y el costo actual de los servicios que reciben los clientes podría ser perjudicados, ya que las EPS tienen que incluir la financiación y la entrega de un gran proyecto de infraestructura. Esto también podría amenazar o abrumar su capacidad de mantener a un costo razonable su actual nivel de servicio y las mejoras ya acordadas a la infraestructura.

Elemento 5: Evaluación de impactos

Le evaluación de impactos es una etapa que permite al regulador explorar las consecuencias de las propuestas de proyecto regulatorio. Esta fase es el núcleo de análisis del AIR, al ser un espacio donde se identifican los impactos directos, indirectos y se contrasta de manera cualitativa o cuantitativa, las alternativas regulatorias.

Si bien, la metodología más utilizada en el AIR para la medición de los impactos de la propuesta regulatoria es el Análisis Costo-Beneficio (ACB), esta no es la única utilizada, y no necesariamente más apropiada en todos los casos. La SUNASS debe considerar la magnitud del problema de política pública para seleccionar de manera adecuada el método de evaluación de impactos. Si bien un análisis cuantitativo y detallado siempre es valioso, no todas las propuestas regulatorias lo requieren. Esto se traduciría en sobrecostos de la producción regulatoria.

Cuando se trata de una regulación de bajo impacto o ante una escasez relevante de información no es necesario o no es posible cuantificar y/o monetizar los impactos. Ante estos escenarios, el ejercicio deseable es una identificación cualitativa de los costos y beneficios para poder llevar a cabo un análisis de razonabilidad de la regulación.

La metodología de ACB compara el impacto neto esperado de las distintas alternativas regulatorias y no regulatorias, a través de una cuantificación y monetización detallada de los costos y beneficios directos e indirectos de los impactos. La complejidad del ACB puede variar, principalmente por dos razones: la magnitud de la regulación (o el problema de política) planteada y la disponibilidad de información.

Esta sección desarrolla una guía práctica para llevar a cabo un ACB que considere la cuantificación y monetización de los impactos, a partir de los siguientes elementos:

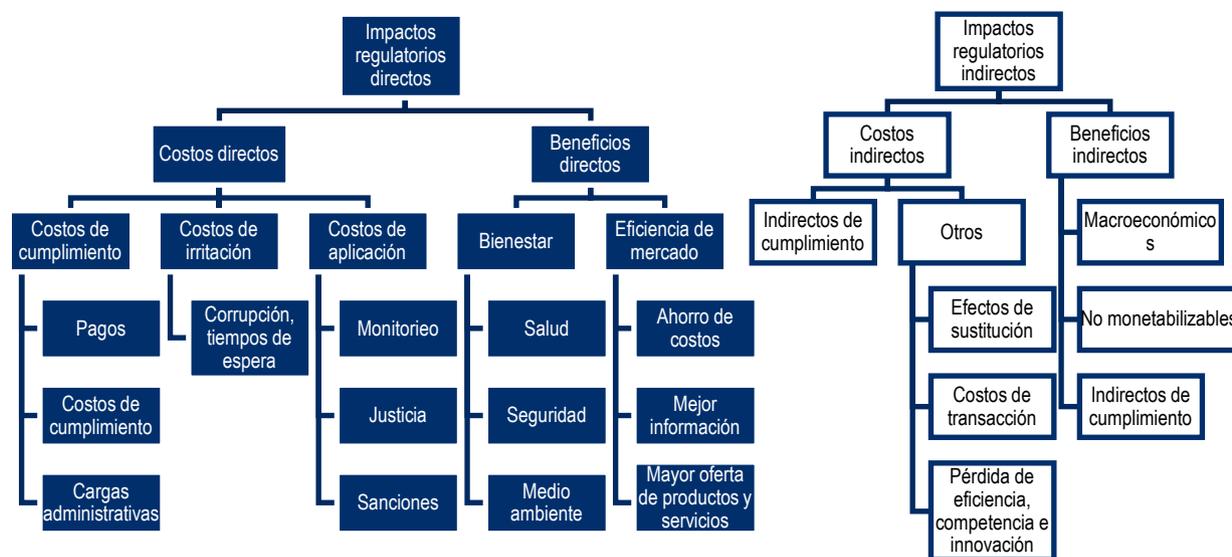
1. Identificación de costos y beneficios de la regulación;
2. Presentación de los impactos;
3. Valoración de los impactos; y,
4. Comparación de las alternativas regulatorias.

Asimismo, presenta de manera resumida dos metodologías alternativas de impacto de la regulación que también suelen emplearse en el AIR: Análisis Costo-Efectividad (ACE) y Análisis de Decisión Multi-Criterio (ADMC).

Identificación de costos y beneficios

Para realizar cualquier tipo de análisis costo-beneficio, ya sea cuantitativo o cualitativo, el primer paso debe ser la identificación de los costos y beneficios directos e indirectos de la regulación. Prácticamente cualquier actividad regulatoria implica un costo y debería implicar un beneficio. Aunque sea de manera indirecta, en prácticamente todos los casos, el estado, los usuarios y las empresas son afectados. En la Gráfica 4.4 se identifican las principales categorías de costo derivado de la regulación, recopilados por el Centro Europeo de Estudios de Política Pública (CEPS).

Gráfica 4.4. Impactos de la regulación



Fuente: Adaptado de (CEPS, Renda and University, 2015^[5]), Análisis normativo: Experiencia de la Unión Europea.

<https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Mejora%20Regulatoria/Presentaciones/Cierre%20Pilotos%20Sept%202015/3.%20RIA%20Union%20Europea%20Andrea%20Renda.pdf>

La explicación de estos es complementada por elementos del Modelo de Costeo Estándar (MCE) (SCM Network, 2004^[6]), cuya información se expone en la siguiente Encuadro 4.5.

Encuadro 4.5. Modelo Internacional de Costeo Estándar

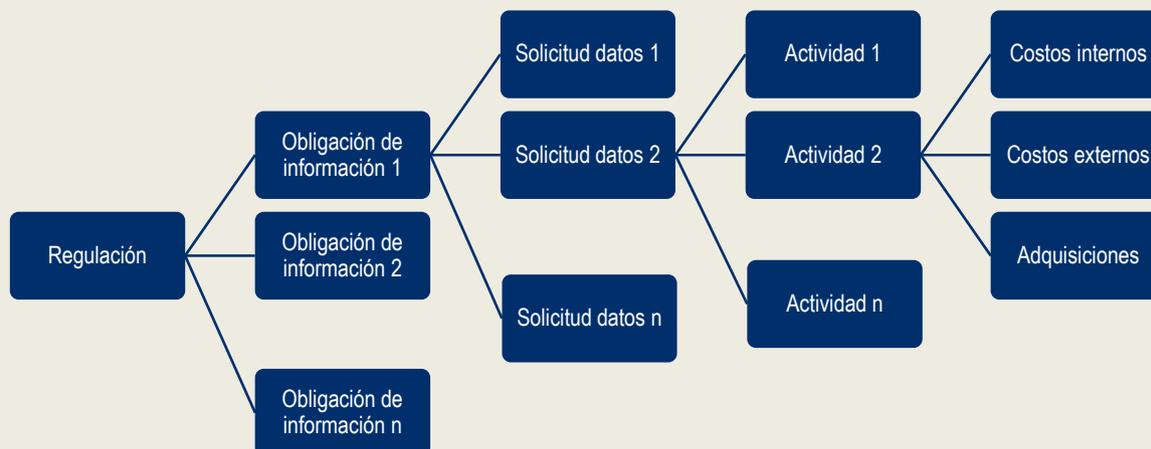
El Modelo de Costeo Estándar (MCE) es la metodología más utilizada para la medición de cargas administrativas. Consiste en una medición de los costos asociados a las actividades que empresas y/o ciudadanos deben de realizar para cumplir con la regulación, llamadas cargas administrativas. El MCE no se centra en los objetivos de la política de cada regulación, sino que la medición se centra en las actividades administrativas derivadas del cumplimiento de la norma.

El MCE parte de que para el cumplimiento de la regulación se tienen obligaciones de información (OI), es decir, los requerimientos de información derivados de la norma que tienen que ser suministrados por el regulado a la autoridad regulatoria. Cada OI consta de una o más solicitudes de datos, las cuales son cada uno de los elementos de información que debe aportarse al cumplir una OI. A fin de aportar la información para cada solicitud de datos, deben de realizarse una serie de actividades administrativas específicas.

El MCE calcula los costos de realización de cada una de esas actividades, las cuales pueden realizarse de forma interna o subcontratarse. Asimismo, debe incluirse en el cálculo las adquisiciones realizadas para completar una actividad específica, si fueron adquiridas únicamente para cumplir con el requisito normativo. Para cada actividad administrativa es necesario recopilar una serie de parámetros para definir el costo. Estos parámetros son: Tiempo, Precio y Cantidad (Población y Frecuencia). Combinando estos elementos, se obtiene la fórmula básica del MCE:

Costo por actividad administrativa (o por solicitud de datos) = Precio x Tiempo x Cantidad (Población x Frecuencia)

Gráfica 4.5. Estructura del modelo de costeo estándar



El concepto fundamental del MCE es la empresa normalmente eficiente (ENE). Esto se refiere a aquellas empresas que resuelven las tareas administrativas de manera normal, es decir, no es la más eficiente ni la más ineficiente en resolver. Así, es posible identificar contextos generalizados que pueden derivar directo de la norma. Para poder determinar a la ENE se deben realizar una serie de entrevistas a empresas del grupo objetivo para cada una de las actividades administrativas. De esta forma se puede averiguar cuánto tiempo invierten en una actividad concreta asociada a una solicitud de datos.

Fuente: Adaptado de (SCM Network, 2004^[6]), International Standard Cost Model [Modelo Internacional de Costeo Estándar]. <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/34227698.pdf>.

Ahora bien, a continuación se explicará cada uno de los diferentes tipos de costos y beneficios de la Gráfica 4.4.

Costos directos de la regulación

Costos directos de cumplimiento

Los costos directos de cumplimiento son el grupo de costos en el que incurren los actores para cumplir con las obligaciones regulatorias. Estos pueden ir desde cobros financieros específicos hasta inversiones de largo plazo o reestructuras de la industria. Los costos pueden categorizarse en los siguientes cuatro rubros:

- **Cobros:** resultan de una transferencia de recursos financieros directamente de las empresas o consumidores al Estado, para solventar obligaciones explícitamente marcadas en la regulación. Son el tipo de costos que son fáciles de identificar, por definición. Suele tener varios nombres, entre ellos: tributos, tasas, pago de derechos, entre otros.
- **Costos de cumplimiento substanciales:** derivan de las obligaciones legales impuestas a empresas para operar, a través de cualquier instrumento jurídico en general. Reflejan los recursos que deben destinar las empresas o ciudadanos para realizar sus actividades de conformidad con los requisitos. Estos costos pueden subdividirse en costos de una ocasión, costos recurrentes, costos de capital, Costos de operación y mantenimiento y costos financieros (costos relacionados al financiamiento de inversiones).
- **Cargas administrativas:** costos derivados de la recopilación, producción, mantenimiento o la entrega de información derivado de requisitos regulatorios.
- **Costos estructurales de largo plazo:** son los costos para la economía en general, que resultan de un cambio fundamental en industrias o sectores completos derivado de la regulación; los cuales son muy difíciles de medir por su naturaleza difusa y por los periodos largos de tiempo en los que suceden.

Costos de irritación

Los costos por "molestia" o irritación se derivan principalmente de las cargas administrativas, y debido a que son naturaleza subjetiva y que no es claro su origen específico, son difíciles de cuantificar o monetizar (CEPS, 2013^[7]). Estos costos incluyen los costos de corrupción, los tiempos de espera excesivos de los trámites (por ejemplo, recibir respuesta en 60 días en lugar de 20 días como lo marca el reglamento), y las molestias por la percepción de una sobrecarga regulatoria. Estos elementos pueden utilizarse como proxy para medir las cargas administrativas, como lo hace el MCE, sin embargo, algunos países lo separan como un elemento adicional. Generalmente estos costos sirven como elemento para realizar un análisis cualitativo.

Costos de aplicación gubernamentales

Los costos de aplicación gubernamentales se refieren a los costos adicionales en los que tiene que incurrir el Estado para poder implementar de manera efectiva la regulación. Estos consisten en lo siguiente:

- **Costo de adaptación:** Los costos incurridos para actualizar los recursos humanos o materiales para implementar la regulación (por ejemplo, capacitaciones al personal sobre nuevos lineamientos o la compra de equipo de cómputo para trámites digitales).
- **Costos de información:** Los costos que se generan en la producción de datos estadísticos para evaluar el cumplimiento de la regulación.
- **Costos de monitoreo:** El costo relacionado a los recursos humanos y materiales para fiscalizar el cumplimiento de la regulación (por ejemplo, costos para crear una nueva cuadrilla de inspectores, incluyendo los vehículos necesarios, sueldos, etc.)
- **Costos de adjudicación:** Costos de utilizar el sistema legal para resolver controversias por la nueva regulación.

Costos indirectos de la regulación

Costos indirectos de cumplimiento

Los costos indirectos de cumplimiento surgen cuando los precios de los bienes y servicios se incrementan debido a que las empresas deben incurrir en mayores costos de desarrollo o de producción por los nuevos requerimientos que puede imponer una determinada regulación. Estos costos pueden tener un efecto

dominó sobre bienes relacionados. Un ejemplo claro es cuando a una empresa de producción de aluminio le suben el costo de la electricidad, este transmitirá ese incremento en el precio al costo final de su producto.

Otros costos indirectos

Los costos categorizados como “otros” en la Gráfica 4.4 principalmente se refieren a los que se generan por cambios en el comportamiento de los individuos o de las empresas en el mercado, ya sea por afectaciones directas de las reglas de mercado o por cambios en los incentivos. Estos se dividen en las siguientes categorías:

- **Efecto sustitución:** Una intervención regulatoria generalmente puede cambiar los patrones de comportamiento de la gente, lo cual puede generar costos no intencionados. Por ejemplo, si la regulación resulta en un incremento en el precio de un producto, las personas usualmente van a responder consumiendo menor cantidad de ese producto o cambiando a la compra de un producto sustituto.
- **Afectaciones a la competencia:** La regulación puede afectar la competencia principalmente de tres maneras: reglas que dificultan la entrada al mercado de nuevos competidores, principalmente para las pequeñas empresas; reglas que reducen la competencia agresiva entre competidores; y, reglas que inducen a la colusión, por ejemplo, a través de imponer cambios en precios.
- **Menor acceso al mercado:** Existe regulación que bloquea la posibilidad de empresas que buscan acceso al mercado. Un ejemplo es cuando se cuenta con un mal diseño en las licitaciones públicas donde una empresa tiende a acaparar el mercado.
- **Restricción a la inversión e innovación:** La regulación puede afectar los incentivos de invertir recursos en investigación y desarrollo. Un ejemplo es la falta de regulación asociada a la propiedad intelectual o patentes.
- **Incertidumbre:** Cuando la regulación no es suficientemente clara, se puede generar incertidumbre en cuando al alcance del permiso para la actividad empresarial. Esto puede inhibir la inversión debido a la aversión al riesgo de los empresarios. Adicionalmente, se puede generar incertidumbre cuando la regulación sufre cambios constantes.

La Tabla 4.12 incluye una lista de los costos potenciales de la regulación, clasificadas por categoría y con ejemplos.

Tabla 4.12. Tipos y ejemplos de los costos de la regulación

Categoría		Explicación	Ejemplos
Costos directos de cumplimiento	Cobros	Transferencia de recursos financieros directamente de las empresas o consumidores al estado, para solventar obligaciones explícitamente marcadas en la regulación	Tributos, tasas, o pago de derecho para la realización de trámites, obtención de licencias o permisos, retribuciones al estado por concesiones.
	Costos de cumplimiento sustanciales	Obligaciones legales impuestas a empresas para operar, a través de reglamentos, normas y en general cualquier instrumento jurídico.	Obtención de certificaciones, costos de adecuaciones en las instalaciones de trabajo o procesos de producción para cumplir con requerimientos específicos para disminuir contaminación o disminuir riesgos de accidentes
	Cargas administrativas	Costos derivados de los requisitos reglamentarios para recopilar, mantener o brindar información sobre los diferentes aspectos del funcionamiento del negocio.	Costos por la elaboración de reportes de situación financiera, llenado de formatos de registro, recolectar requisitos para solicitar un permiso, elaboración de una oferta de licitación, etc
	Costos estructurales de largo plazo	Costos que resultan de un cambio en industrias o sectores derivado de la regulación	Cambios en el número y tamaño de empresas derivado de apertura comercial y la entrada de inversión extranjera
Costos de irritación		Costos derivados de las cargas administrativas	Costos de corrupción, tiempos de espera en la realización de trámites

Categoría		Explicación	Ejemplos
Costos de aplicación gubernamentales	Costo de adaptación	Costos incurridos para actualizar los recursos humanos o materiales para implementar la regulación.	Capacitaciones al personal sobre nuevos lineamientos
	Costos de información	Costos que se generan en la producción de datos estadísticos para evaluar el cumplimiento de la regulación	Obtención y sistematización de datos
	Costos de monitoreo	Costo relacionado a los recursos humanos y materiales para supervisar el cumplimiento de la regulación	Costos para crear una nueva cuadrilla de inspectores, incluyendo los vehículos necesarios, sueldos, etc.
	Costos de adjudicación	Costos de utilizar el sistema legal para resolver controversias por la nueva regulación	Costo de contratación de servicios legales
Costos indirectos de cumplimiento		Surgen cuando los precios de los bienes y servicios se incrementan debido a que las empresas deben incurrir en mayores costos de desarrollo o de producción por los nuevos requerimientos de una regulación	Costo que se traslada a los bienes por un nuevo requisito de etiquetado
Otros costos indirectos	Efecto sustitución	Cuando la regulación cambia los patrones de comportamiento de la gente	Incremento de los precios de los pasajes aéreos por mayores regulaciones, reduce la demanda de estos servicios
	Afectaciones a la competencia	Cuando las regulaciones dificultan la entrada al mercado de nuevos competidores, desinhiben la competencia agresiva entre competidores o inducen a la colusión	Derechos exclusivos, flujo territorial, restricciones a la entrada, normas técnicas, etc.
	Menor acceso al mercado	Regulación que bloquea la posibilidad a empresas que buscan acceso al mercado	Mal diseño en las licitaciones públicas donde una empresa tiende a acaparar el mercado
	Restricción a la inversión e innovación	Cuando la regulación afecta los incentivos de invertir recursos en investigación y desarrollo	Regulación asociada a a propiedad intelectual o patentes
	Incertidumbre	Cuando la regulación no es suficientemente clara	Cuando una regulación genera ambigüedad en el cobro de cierto impuesto o cumplimiento de ciertos requisitos.

Fuente: Adaptado de (CEPS, 2013^[7]), *Assessing the costs and benefits of regulation* [Evaluando los costos y beneficios de la regulación]. https://ec.europa.eu/smart-regulation/impact/commission_guidelines/docs/131210_cba_study_sg_final.pdf.

Beneficios de la regulación

Como se mencionó anteriormente, los beneficios son más difíciles de categorizar debido a que generalmente son presentados de manera distinta en cada caso, dependiendo de lo que buscan los objetivos de la regulación (CEPS, 2013^[7]). Además, algunos beneficios son difíciles de cuantificar ya que la política pública suele resolver problemas difíciles de monetizar como la salud humana, el medioambiente, la seguridad, etc. Sin embargo, es importante poder identificar tanto los beneficios directos como indirectos para poder justificar la regulación. Esto es relevante en dos sentidos: para asegurar que se toma la mejor alternativa y para defender las propuestas regulatorias ante las consultas públicas.

La Tabla 4.13 incluye una lista de beneficios potenciales de la regulación, clasificadas por categoría.

Tabla 4.13. Beneficios de la regulación

Categoría	Explicación
Incremento en el bienestar	Esta categoría engloba todas las mejoras que implica la regulación que pretende proteger la vida humana. Las categorías van desde salud, educación, medio ambiente, movilidad, etc.
Mejoras en la eficiencia de mercado	Impactos positivos de la regulación en el funcionamiento de mercado, principalmente en mejorar la competencia, la información disponible, acotar las externalidades y las prácticas desleales.
Efectos colaterales	Al aplicar regulaciones que mejoran las prácticas en ciertos sectores, otros sectores relacionados pueden resultar beneficiados.

Categoría	Explicación
Efectos macroeconómicos	Los efectos macroeconómicos son los efectos generales derivados del incremento en el bienestar. Estos efectos son difíciles de medir ya que se tienen que lograr aislar los impactos particulares de la regulación.
Objetivos sociales	Cierta regulación busca asegurar derechos humanos u otros objetivos sociales que no han sido alcanzados en la sociedad

Fuente: Adaptado de (CEPS, 2013^[7]), *Assessing the costs and benefits of regulation* [Evaluando los costos y beneficios de la regulación]. https://ec.europa.eu/smart-regulation/impact/commission_guidelines/docs/131210_cba_study_sq_final.pdf.

Análisis costo-beneficio

El Análisis Costo-Beneficio (ACB) es una de las principales herramientas utilizadas para analizar el impacto de la regulación. El ACB es una herramienta de análisis económico que requiere que los efectos positivos (beneficios) y negativos (costos) que generan las políticas públicas sean previamente cuantificados de manera monetaria, para así poderlos comparar, principalmente, mediante dos criterios: la Razón Costo-Beneficio (RCB) y los beneficios netos.

La **RCB** se define como:

$$RCB = \frac{\text{Valor presente de los beneficios}}{\text{Valor presente de los costos}}$$

Si la RCB es mayor a uno implica que el proyecto traerá, en general, mayores beneficios que costos, ya que el valor presente de los beneficios es mayor al valor presente de los costos. En el caso de que durante el proceso de AIR se cuentan con diferentes alternativas con la RCB mayor a uno, se debe considerar la diferencia en beneficios netos presentes.

Por otro lado, los **beneficios netos** son la diferencia entre los beneficios y costos traídos a valor presente. De manera general, la SUNASS solo debería considerar aquellos proyectos que tengan un beneficio neto positivo. Al considerar diferentes alternativas de política pública y en caso de que sólo se pueda implementar una, los beneficios netos deberían ser un motor principal de decisión. Sin embargo, se deben considerar otras variables, tales como factibilidad de implementación, posibilidad de fiscalización, viabilidad política, etc. Por lo general, el criterio de beneficios netos es más utilizado que la RCB, la cual es usada más frecuentemente en el análisis costo-efectividad. Los pasos siguientes describen la aplicación del ACB:

1. Identificar los impactos directos e indirectos de las alternativas regulatorias

El primer paso del ACB es identificar los costos y beneficios que origine la regulación. Es importante considerar todos los impactos de la propuesta regulatoria, tanto positivos como negativos. Una incorrecta identificación de costos y beneficios podría llevar a la toma de decisiones erróneas, ya que los impactos de alguna alternativa regulatoria podrían ser sub o sobre estimados, provocando que la comparación entre opciones de regulación no sea válida.

2. Cuantificación y monetización de los costos y beneficios

El ACB implica que todos los impactos de la regulación deben ser cuantificados en términos monetarios. En algunos casos, principalmente con los costos de la regulación, la monetización es relativamente sencilla ya que la existencia de un mercado permite la utilización de precios de mercado en este paso. Sin embargo, puede ser difícil identificar un mercado para los beneficios, por lo que necesario recurrir a otros métodos de cuantificación. Entre los principales métodos para asignarle un valor monetario a impactos que no cuentan con un mercado específico se encuentran los precios hedónicos y valoración contingente, sin embargo, no son las únicas opciones disponibles.

Para tener una comparación objetiva de la cuantificación de los costos y beneficios se deben tomar en cuenta las siguientes consideraciones:

- **Tipo de cambio:** En algunas ocasiones los insumos para que las empresas cumplan con la regulación o para que los gobiernos puedan aplicarla se encuentran en países extranjeros con distintas monedas. En estas situaciones se deben expresar los costos en una sola moneda para lograr la comparabilidad, preferentemente en dólares americanos debido a su facilidad de obtención y su liquidez. En estos casos se debe especificar claramente cuál es el tipo de cambio expresado para cada moneda y cuál es la fuente de los datos.
- **Precios promedio de mercado:** Cuando se busquen precios para los productos que sirvan como insumos del cumplimiento de la regulación, se debe lograr acercarse a un precio promedio de mercado. A través de obtener cotizaciones del bien material o del servicio se debe presentar de manera final el precio promedio, sin embargo, se debe tener una total transparencia al realizarlo, de ser posible en un anexo metodológico del AIR. Se debe evitar a toda costa publicar el precio de una sola marca para evitar prácticas desleales hacia el mercado.
- **Estandarizaciones:** Se debe asegurar la utilización correcta de método para estandarizar las variables. En particular esto es relevante para las estandarizaciones de la temporalidad de las variables, por ejemplo, convertir valores trimestrales en anuales. Un ejemplo común es el cálculo de anualidades financieras, como el valor de un crédito. En este caso puede ser confuso el manejo de interés compuestos vs simples. Estas conversiones generalmente pueden realizarse a través de calculadoras en sitios de internet especializados.

3. Determinar los flujos de efectivo

Para lograr comparabilidad entre alternativas se deben establecer en las mismas unidades de medición y de tiempo. Esto se debe cuidar, ya que sería imposible comparar costos trimestrales vs costos anuales de un costo de cumplimiento. Para contar con una presentación eficaz de los datos se puede seguir el ejemplo de la Tabla 4.14, en donde se desglosan los costos y beneficios por año. El siguiente paso es definir el horizonte de tiempo en el cual se va a evaluar la regulación.

Tabla 4.14. Categorización de costos y beneficios

Alternativa 1	Año 1	Año 2	Año 3	Año n
Costo 1				
Costo 2				
Costo n				
Beneficio 1				
Beneficio 2				
Beneficio n				

Fuente: Elaboración propia del autor.

4. Definir el horizonte de evaluación

La definición del horizonte a considerar para la determinación de los flujos de efectivo puede llevarse a cabo de diferentes maneras. Es importante recalcar que la elección del horizonte de evaluación impactará los efectos que se deben de considerar en evaluación, así como la preferencia de una alternativa regulatoria sobre otra.

El horizonte debe alcanzar el punto en que la aportación de los beneficios netos descontados comienza a ser ínfima. Es decir, cuando los beneficios y costos, traídos a valor presente, aporten cantidades mínimas al total de los beneficios netos. Cuando no exista suficiente información para identificar los periodos en que se producirán los beneficios y costos, se recomienda que el periodo de tiempo sea largo y valerse de una perpetuidad para descontar los flujos.

- Tiempo de vigencia de la medida regulatoria. Este punto es particularmente relevante para las regulaciones que cuentan con un periodo de caducidad establecido.
- Identificar claramente los períodos de costos y de beneficios. Las restricciones presupuestales también tienen restricciones temporales, por lo que la factibilidad de un proyecto regulatorio también tiene que considerar esto.
- La vida esperada de las inversiones de capital requeridas por la política regulatoria o los efectos físicos que ocasionan los beneficios.

5. Descontar los flujos de efectivo

Por lo general las alternativas de regulación generan diferentes flujos de efectivo en distintos períodos los cuales deben de ser comparados al momento de seleccionar la mejor intervención. Con el fin de realizar una elección adecuada, es necesario traer todos los flujos de efectivo al presente, es decir, se deben de descontar los ingresos y gastos futuros para saber cuál sería su valor en la actualidad. Los flujos se descuentan utilizando la siguiente fórmula:

$$V_0 = \frac{V_t}{(1+r)^t}$$

Donde:

V_0 : Valor presente del flujo de efectivo descontado

R: Tasa de descuento

V_t : Flujo de efectivo que se espera recibir (o erogar) en el periodo t

T; Número de periodos

Dado que todos los flujos, ya sean costos o beneficios, deben de descontarse con el fin de que sean comparables, es necesario utilizar el Valor Presente Neto (VPN). El VPN permite comparar proyectos con diferentes duraciones y diferentes flujos de efectivo, y está dado por la siguiente fórmula:

$$VPN = \sum_{t=0}^T \frac{Beneficios_t}{(1+r)^t} - \sum_{t=0}^T \frac{Costos_t}{(1+r)^t}$$

Existen diversos métodos para calcular la tasa de descuento (r), entre los que destacan: la tasa social de preferencial temporal, la tasa de descuento del costo de oportunidad social del capital (WACC), la tasa de descuento híbrida y el precio sombra del capital. La selección de algún método de estimación queda a criterio de SUNASS y de expertos. Algunos países o jurisdicciones cuentan con tasas de descuento definidas que utilizan en la mayoría de las evaluaciones. Europa utiliza 4% por lo general, Australia 7% y Estados Unidos hace un análisis de sensibilidad utilizando valores entre el 3% y el 10%. Independientemente del valor que se seleccione para la tasa de descuento, se recomienda realizar un análisis de sensibilidad con el fin de obtener resultados más robustos.

6. Valoración de los impactos

En la mayoría de las ocasiones, los costos y beneficios que forman parte del análisis implican incertidumbre: los costos pueden ser más altos que los anticipados, los beneficios menores, etc. Por eso se recomienda incluir un análisis de sensibilidad basado en escenarios. Para construir los distintos escenarios se debe tomar en cuenta supuestos claves que dividan los resultados, tradicionalmente en alto riesgo, medio y optimista. Algunas variables que regularmente afectan los escenarios incluyen las tasas de interés, la inflación, empleo, crecimiento económico, tasas impositivas, tarifas para el comercio exterior, etc.

El Reino Unido utiliza este método en su calculadora de impactos para poder hacer comparativas de distintos escenarios, se puede observar una reproducción de su presentación en la Tabla 4.15. Ahí se observan dos escenarios para cada tipo de impacto, los costos optimistas (costos bajos) y los pesimistas (costos altos), así como los beneficios altos y bajos. En este caso también se debe tener una práctica de total transparencia en el cálculo de los escenarios.

En la misma Tabla 4.15 se observa la distinción entre promedio anual y el costo total de la regulación. El promedio anual se refiere a todos los costos y beneficios que suceden en un año en particular. Tabular esto permite entender el desfase entre costos y beneficios, y la cantidad de recursos necesarios de inversión durante la vida del proyecto. Este elemento comparativo es relevante en los casos en los que las alternativas regulatorias bajo análisis cuentan con vigencias significativamente distintas causando que la comparación entre el costo total se vuelva sesgada.

Tabla 4.15. Presentación de costos y beneficios con análisis de sensibilidad

Alternativa 1	Promedio anual	Costo total
Costo (optimista)		
Costo (pesimista)		
Beneficios (optimista)		
Beneficios (pesimista)		

Fuente: Adaptado de (UK Government, 2020^[8]), Impact Assessment Calculator [Calculadora de Evaluación de Impacto] <https://www.gov.uk/government/publications/impact-assessment-calculator--3>.

A manera de resumen y para valorar los impactos entre las alternativas, los impactos se pueden presentar como sugiere la Tabla 4.16.

Tabla 4.16. Presentación del Valor Presente Neto de las alternativas regulatorias

	Escenario pesimista	Escenario optimista
Alternativa 1	VPN	VPN
Alternativa 2	VPN	VPN
Alternativa n	VPN	VPN

Fuente: Adaptado de (UK Government, 2020^[8]), Impact Assessment Calculator [Calculadora de Evaluación de Impacto]. <https://www.gov.uk/government/publications/impact-assessment-calculator--3>.

Por último, se deben considerar los impactos diferenciados para grupos identificados. Esto puede incluir pequeñas y medianas empresas, adultos mayores, zonas geográficas etc. Esto es relevante como criterio de decisión, sobre todo cuando la alternativa con el mejor resultado en el análisis costo-beneficio implica un alto costo para un grupo vulnerable.

En el reporte (COFEMER, 2013^[9]), Guía para evaluar el impacto de la regulación, Vol. II, Casos de Estudio, se pueden encontrar ejemplos reales de AIR en donde se emplea el ACB.

Metodologías alternas para estimar impacto

Análisis Costo-Efectividad

El Análisis Costo-Efectividad (ACE) se emplea cuando los costos de las alternativas se pueden cuantificar y expresarse en términos monetarios, mientras que los beneficios si bien pueden ser cuantificados, son difícil de expresar en términos monetarios. Así, el ACE calcula la rentabilidad de las diferentes opciones

de política pública y luego compara los resultados para elegir la opción más eficiente. Es utilizado en mayor medida para analizar regulaciones de tipo social, en específico aquellas que regulan temas de seguridad y salud pública, en las que se pueden desarrollar medidas válidas de efectividad.

Este método suele utilizarse para comparar un conjunto de opciones regulatorias con objetivos similares. Por lo tanto, mientras que el ACB puede resultar en el rechazo de las alternativas en caso de que los costos superen los beneficios, esta herramienta se centra en elegir la mejor alternativa. Así, el ACE implica un análisis más limitado que el ACB y es menos demandante en recursos y especialización, por lo que puede resultar de más fácil aplicación en un contexto de capacidades institucionales limitadas.

A continuación, se detallan los pasos que deben seguirse para la aplicación del análisis costo-efectividad:

1. **Cuantificar los costos:** Para cuantificar los costos de cada alternativa regulatoria se pueden utilizar las categorías y estrategias presentadas anteriormente. Los costos tienen que estar en valor presente neto y se debe especificar hasta qué punto se hizo el análisis (directos, indirectos, etc.) y qué categorías se tomaron en cuenta.
2. **Identificar los beneficios:** Al no poder monetizar los beneficios de la regulación, se hace una aproximación para cuantificarlos. Sin embargo, es estrictamente necesario que los beneficios de las diferentes alternativas regulatorias cuenten con la misma medida de unidad para poder hacer comparaciones.
3. **Valorar alternativas:** Una vez obtenidos los costos directos y los beneficios de las alternativas regulatorias, se aplica la fórmula del análisis de costo beneficio. De manera específica, se obtiene la Razón Costo-Efectividad (RCE), dividiendo el valor presente de los costos del proyecto regulatorio entre la medida cuantitativa de los beneficios:

$$RCE = \frac{\text{Valor presente de los costos}}{\text{Medidas no monetarias de los beneficios}}$$

La SUNASS deberá elegir la alternativa con la RCE más baja.

Un ejemplo de este tipo de evaluación de impacto es el caso en que los costos están expresados en términos monetarios, pero los beneficios en unidades. En este caso un escenario puede ser número de muertes por intoxicación evitados gracias a un nuevo programa regulatorio, tal como limitar el número de residuos que se desechan en las reservas de agua.

La RCE es un estimado del costo expresado en valores monetarios incurrido por unidad de beneficio alcanzado por la implementación de la alternativa regulatoria. El análisis no evalúa los beneficios en términos monetarios, sino que es un intento de encontrar la opción de menor costo para lograr un resultado cuantitativo deseado.

Después de aplicar la fórmula del RCE, el regulador debe clasificar las alternativas considerando su efectividad. Así, el criterio que se utilizará será elegir siempre la RCE más baja, es decir, la que refleja la opción de menor costo entre las alternativas propuestas.

En el reporte (COFEMER, 2013^[9]), Guía para evaluar el impacto de la regulación, Vol. II, Casos de Estudio, se pueden encontrar ejemplos reales de AIR empleando el ACE.

Análisis de decisión multi-criterio

A diferencia de los casos anteriores, no todos los costos y beneficios que se derivan de diferentes opciones se pueden cuantificar y/o monetizar. En estas circunstancias, el Análisis de Decisión Multi-Criterio (ADMC) es la herramienta analítica apropiada toda vez que es una técnica para tomar decisiones considerando simultáneamente diferentes criterios.

El ADMC supone identificar los objetivos de la intervención y determinar todos los factores (criterios) que indicarían que dichos objetivos se han cumplido. No hay una regla sobre el número de criterios a ser seleccionados, todo dependerá del problema al que se oriente la regulación, así como los elementos que permitan entender cómo operarían las diferentes opciones frente a la problemática. Este análisis puede combinar elementos cuantitativos y cualitativos para ponderar los criterios, restando subjetividad al análisis.

Como primer paso, deben enumerarse los objetivos de la regulación, los cuales se utilizan para crear un conjunto de criterios ponderados, los cuales deben ser ordenados de acuerdo a su importancia. Esto crea un contexto para determinar las preferencias entre las opciones alternativas. El desempeño de cada alternativa se identifica y luego se evalúa en función de los criterios enumerados. La contribución a los criterios se evalúa normalmente mediante el uso de un factor de puntuación. Los pesos y puntajes combinados para cada una de las alternativas se agregan para obtener un valor global, proporcionando una clasificación de diferentes opciones.

De este modo, para llevar a cabo el ADMC, deben seguirse los siguientes pasos:

1. Identificar los objetivos: el propósito de un ADMC: encontrar la opción que mejor cumpla con los objetivos planteados.
2. Establecer los criterios de evaluación: los criterios sirven para ponderar el cumplimiento de los objetivos secundarios.
3. Identificar las opciones que serán evaluadas.
4. Calificar y evaluar el desempeño esperado de cada opción de acuerdo con el criterio de evaluación: la evaluación del desempeño puede resumirse mediante una matriz, en la cual se expone la evaluación de cada opción de acuerdo con los criterios definidos (que pueden ser cuantitativos y/o cualitativos, véase Tabla 4.17).

Tabla 4.17. Matriz para la calificación de criterios de evaluación

	Criterio de evaluación 1	Criterio de evaluación 2	Criterio de evaluación n
Alternativa 1			
Alternativa 2			
Alternativa n			

Fuente: Elaboración propia del autor.

5. Ponderación de criterios: se asignan pesos a cada criterio con el objetivo de reflejar su importancia relativa en la decisión final.
6. Usar un mecanismo de decisión para identificar la mejor opción (normalmente, aquella que tenga la mayor puntuación).

Para ser eficaz, al ADMC debe cumplir con las siguientes normas:

- Asignar ponderación apropiada a los criterios: Las ponderaciones asignadas pueden tener un efecto significativo en los resultados (por ejemplo, una ponderación alta de los criterios relacionados con los beneficios en relación con los criterios relacionados a los costos sesga los resultados en contra de opciones con costos relativamente bajos. En vista de ello, deben aplicarse pesos neutros del 50% par a los criterios relacionados con los costos y del 50 % para los criterios relacionados con los beneficios, a menos que se puedan justificar pesos alternativos apropiados.
- Escala de puntuación a utilizar: Una escala simétrica que varía de -10 a +10 es fácil de aplicar y comprender, así como permitir un margen suficiente para diferenciar las diferentes opciones. Se recomienda emplear este rango en la evaluación de impacto.

- Indicaciones sobre criterios apropiados/inapropiados: Los criterios para el ADMC deben vincularse estrechamente con los problemas y objetivos identificados. Los criterios de costo deben definirse como "costo" y no como "minimización de costos". Esta especificación permite que los costos sean evaluados apropiadamente con relación a la línea base (una opción más costosa que el estatus quo recibirá una puntuación negativa).

Como parte del ADMC los siguientes elementos deben ser abordados:

- Explicar claramente la justificación de las ponderaciones asignadas a cada criterio.
- Las puntuaciones relativas asignadas a los criterios de cada opción deben ser consistentes con los efectos relativos (por ejemplo, si una opción representa costos 10 millones más altos que la línea base, mientras que otra representa 1 millón más, sería apropiado asignar puntuaciones de -10 a la primera y -1 a la segunda).
- Tener en cuenta si las puntuaciones totales ponderadas de algunas opciones son cercanas, pues en esos casos los resultados del ADMC son muy sensibles a las ponderaciones elegidas.
- Cuando una opción impone un costo de cumplimiento (es decir, se le asigna una puntuación ponderada negativa), el análisis de impacto debe estimar al menos la magnitud de dichos costos.

En el reporte (COFEMER, 2013^[9]), Guía para evaluar el impacto de la regulación, Vol. II, Casos de Estudio, se pueden encontrar ejemplos reales de AIR empleando el ADMC.

Resumen de metodologías

La Tabla 4.18 resume las diferentes metodologías presentadas en la sección.

Tabla 4.18. Comparativo de metodologías de evaluación de impacto

Herramienta	Ventajas	Desventajas	¿Cuándo se debe usar?
Análisis costo - beneficio (ACB)	Herramienta integral: compara todos los costos y beneficios de la regulación. Toma en cuenta todos los impactos positivos y negativos. Responde si seguir adelante con la regulación o no.	No toma en consideración factores que no pueden cuantificarse. Los datos deben estar en las mismas unidades para la comparación. Puede representar una carga importante en términos de tiempo y costos para la institución.	Beneficios: Cuando se tiene información y datos para cuantificar los beneficios en términos monetarios Costos: Cuando se tiene información y datos para cuantificar los costos en términos monetarios
Análisis costo - efectividad (ACE)	Relativamente más fácil de llevar a cabo en comparación con ACB. Puede utilizarse para comparar alternativas que tengan resultados similares.	No puede responder con precisión si la opción regulatoria debe realizarse o no ya que no indica si existe un beneficio neto. Se centra en gran medida en un solo beneficio, pudiendo omitir posibles efectos secundarios .	Beneficios: Cuando se tiene información cualitativa de los beneficios, pero no es posible cuantificarlos Costos: Cuando se tiene información y datos para cuantificar los costos en términos monetarios
Análisis de decisión multi - criterio (ADMC)	Se puede utilizar para datos cualitativos. Permite comparar diferentes tipos de datos	Es un análisis con un componente de subjetividad, por lo que los resultados pueden variar de lector a lector. No permite concluir con certeza si los beneficios superan los costos. Las preferencias de tiempo pueden no reflejarse	Beneficios: Cuando se tiene información cualitativa de los beneficios, pero no es posible cuantificar los Costos: Cuando se tiene información cualitativa de los costos, pero no es posible cuantificarlos

Fuente: Elaboración propia del autor.

Ejemplo: Provisión para proyectos específicos de infraestructura de agua y alcantarillado en Inglaterra, proyecto elaborado por Ofwat

Siguiendo el ejemplo presentado de Ofwat, su AIR llevó a cabo un ACB, incluyendo un análisis de sensibilidad para medir tres escenarios de beneficios netos para cada una de las dos propuestas de política pública. Medidas como estimación baja, alta y “mejor”, Ofwat presenta un rango de comparación entre ellas. Así, termina eligiendo como la mejor opción a la política 2 ya que su beneficio neto esperado de la mejor estimación es de £237 millones mientras que la estimación esperada de la política 3 es de £87 millones. A continuación, se presenta un resumen de los resultados del ACB.

Opción 1 Hacer nueva regulación aplicables a todas las EPS que permita la creación de PI independientes y directamente regulados, que financien y suministren proyectos de infraestructura grandes o complejos.

Supuestos:

- Año base: 2010
- Periodo de tiempo: 30 años
- Tasa de descuento 3.5%

Costos

Todas las estimaciones se refieren al único proyecto importante de infraestructura previsto para los próximos 10 años - el Túnel de la Marea del Támesis. Los costos de OFWAT en términos de esfuerzo regulatorio adicional ascienden a 5 millones GBP. Promediando 0.08 millones GBP por año durante el período. El resto de los costos anuales (2.3 millones GBP esterlinas por año, según la mejor estimación, entre 1.8 y 4.2 millones GBP esterlinas) se relacionan con la gestión de los PI como empresas adicionales. Los costos de transición representan el costo para las EPS de licitación de los PI: se estiman en 17 millones GBP esterlinas repartidas en dos años (lo que representa el 0.4% del total el costo del proyecto del Túnel de la Marea del Támesis). En la Tabla 4.19 se presentan 3 escenarios de los costos totales de la opción 1.

Tabla 4.19. Costo total de la opción regulatoria 1

Escenario	Promedio anual (precios constantes, millones GBP)	Costo total (valor presente, millones GBP)
Bajo	1.9	53
Alto	4.2	97
Mejor estimación	2.4	63

Beneficios

El beneficio es el aislamiento del riesgo del proyecto dentro de la PI independiente, evitando que esto se "extienda" a la EPS. Tal riesgo podría manifestarse financieramente y/o en la desviación de la atención de la administración, con un mayor riesgo de los resultados regulatorios y financieros. Esto puede llevar a que el mercado vuelva a evaluar la solvencia crediticia de la EPS, lo que conlleva un aumento del costo del capital. El beneficio monetizado (para fines ilustrativos) se refiere para evitar un aumento del costo de capital para el principal negocio de Thames Water del 0.25% - 1% durante el período de construcción del TTT (ver Tabla 4.20). Nota: los datos son ilustrativo pero basados en información confidencial del mercado. La Tabla 4.21 presenta tres escenarios de los beneficios netos de la opción 1.

Tabla 4.20. Beneficio total de la opción regulatoria 1

Escenario	Promedio anual (precios constantes, millones GBP)	Costo total (valor presente, millones GBP)
Bajo	25	150
Alto	100	600
Mejor estimación	50	300

Tabla 4.21. Beneficio Neto de la opción regulatoria 1

Escenario	Beneficio Neto (valor presente, millones GBP)
Bajo	53
Alto	547
Mejor Estimación	237

Opción 2. Modificar la licencia de explotación de una sola EPS para crear una PI separado que financie y realice un proyecto particular grande (por ejemplo, el Túnel de la Marea del Támesis) en nombre de la EPS.

Supuestos:

- Año base: 2010
- Periodo de tiempo: 30 años
- Tasa de descuento 3.5%

Costos

Como la Opción 1, las estimaciones se refieren al Túnel de la Marea del Támesis. Los costos para la OFWAT en la negociación de los cambios de la licencia y los términos del contrato suman 5 millones GBP, con un promedio de 0.08 millones GBP por año. El resto de los costos anuales (2.3 millones GBP mejor estimación; rango £1.8-4.2m) se relacionan con PIs en funcionamiento. Los costos de transición se acumulan para las empresas de agua en la licitación de los PI: se estiman en 17 millones GBP en dos años. En general, los costos son similares a los de la Opción 1, con los costos regulatorios de la OFWAT que se reemplazan por costos de licencia y negociación de contratos de magnitud similar. La Tabla 4.22 presenta los costos totales estimados de la opción 1.

Tabla 4.22. Costo total de la opción regulatoria 2

Escenario	Promedio anual (precios constantes, millones GBP)	Costo total (valor presente, millones GBP)
Bajo	1.9	53
Alto	4.2	97
Mejor estimación	2.4	63

Beneficios

Los beneficios en concepto son similares a los de la opción 1, pero la opción 2 (ver Tabla 4.23) será mucho menos eficaz para aislar riesgo del proyecto dentro del PI, porque éste no será una entidad verdaderamente separada y directamente regulada. Esto significa que hay más probabilidades de "contagio" del riesgo a la EPS vinculada, por ejemplo, mediante la "consolidación por el mercado" (es decir, incluir el valor de la PI en las cuentas de la EPS). Como supuesto, los beneficios de aislamiento del riesgo (estimados en términos de reducción del costo del capital para la EPS) son la mitad de aquellos en

la opción 1, por un costo de opción similar. Sin embargo, en la práctica, los beneficios pueden ser más limitados incluso que esto. La Tabla 4.24 presenta 3 escenarios de los beneficios netos de la opción 2.

Al comparar el rango de estimaciones de beneficios, la opción 1 va de GBP 53 a GBP 547 millones, con la mejor estimación en GBP 237 millones, mientras que la opción 2 el rango pasa de –GBP 97 a GBP 247 millones, con la mejor estimación en GBP 87 millones. No solo la opción 1 tiene un beneficio neto esperado (mejor estimación), más alto que la opción 2, sino que la variabilidad es menos riesgosa. Algo fundamental es que incluso el peor de los casos arroja un beneficio neto positivo, contrario a la opción 2. En este caso es importante no solo ver el beneficio neto esperado, sino el rango de incertidumbre. Podría existir el caso de que la mejor estimación sea mayor pero el rango de variabilidad sea alto con valores negativos. En estos casos se tendría que evaluar la probabilidad del rango de variabilidad.

Tabla 4.23. Beneficio total de la opción regulatoria 2

Escenario	Promedio anual (precios constantes, millones GBP)	Costo total (valor presente, (millones GBP)
Bajo	0	0
Alto	50	300
Mejor estimación	25	150

Tabla 4.24. Beneficio neto de la opción regulatoria 2

Escenario	Beneficio Neto (valor presente, millones GBP)
Bajo	- 97
Alto	247
Mejor Estimación	87

Encuadro 4.6. Elementos a considerar para la evaluación de impactos

- ¿Qué metodología es la más apropiada para evaluar los impactos?
- ¿Cuáles son los costos y beneficios de cada alternativa?
- ¿Cuáles costos y beneficios son directos o indirectos?
- ¿Cuál es la manera más apropiada para cuantificar los costos y beneficios? ¿Existe algún sesgo en el método de cuantificación?
- ¿Cuáles son los grupos que enfrentan los costos y beneficios? ¿Algún grupo en particular sufre costos desproporcionados?
- ¿Cuál es la temporalidad de los costos y beneficios?
- ¿Qué variables afectan la proyección estimada de los costos y beneficios?
- ¿Cuál es el nivel de incertidumbre asociada a los impactos? ¿La incertidumbre afecta de manera significativa la selección de alternativa?

Elemento 6: Cumplimiento de la regulación

El impacto de una regulación está directamente relacionado con el grado en el que los regulados la cumplan. Una regulación sin cumplimiento, no resolverá el problema de política pública que le dio origen, y por lo tanto no alcanzará los objetivos planteados. Es fundamental que la SUNASS diseñe un plan de

cumplimiento de la regulación antes de ser aprobada. El proceso de AIR pierde valor cuando no se diseña una estrategia de cumplimiento, así como de monitoreo y evaluación, puesto que el diseño de la regulación puede ser muy sofisticado, pero al momento de implementar la regulación, no se cuenta con los recursos suficientes humanos o materiales, o no existe un organismo encargado de dar seguimiento a la norma.

El establecimiento de una correcta estrategia de cumplimiento debe contener lo siguiente:

- Minimiza los costos y esfuerzos para los sujetos regulados y el gobierno
- Genera incentivos para que los sujetos regulados cumplan con la regulación
- Establece directrices adecuadas para quienes supervisan la regulación.

Para determinar el cumplimiento de una regulación se debe considerar el grado de cumplimiento voluntario u obligatorio que tendrá la regulación, es decir, que tan fácil o difícil será cumplir con la regulación.

- **Cumplimiento voluntario:** promueve que los sujetos obligados modifiquen su conducta y cumplan con las obligaciones impuestas. Este cumplimiento está relacionado con el costo que les genera a los sujetos obligados el cumplimiento de la regulación, pues se presupone mínimo y, por lo tanto, motiva a su cumplimiento sin necesidad de implementar medidas adicionales. Se presupone que tanto el riesgo como los costos de cumplimiento son bajos, lo que incentiva a cumplir con las obligaciones impuestas por la autoridad.
- **Cumplimiento obligatorio:** impondrá mayor trabajo de vigilancia y control por parte de la autoridad. Se presupone que tanto los costos como las cargas administrativas impuestas por la regulación para los sujetos obligados son altos, lo que promueve evitar su cumplimiento.

La estrategia de inspección y fiscalización de la propuesta regulatoria seleccionada debe considerar los siguientes principios, los cuales garantizarán un incremento en el cumplimiento (OECD, 2018^[10]):

- **Aplicación basada en evidencia:** la asignación de presupuesto para las inspecciones debe ser realizado utilizando un análisis costo-beneficio y dependiendo del nivel de riesgo de la materia. Los órganos reguladores deben considerar la evidencia con la que cuenten para asignar los recursos de una manera eficiente.
- **Selectividad:** al tener una restricción presupuestaria, los reguladores deben seleccionar los sujetos a inspección a través de una evaluación de riesgo.
- **Enfoque en riesgos y proporcionalidad:** Supervisar con mayor periodicidad y/o rigidez a las instancias que impliquen mayor riesgo. Por el contrario, supervisar con menor frecuencia y requisitos a quienes impliquen un riesgo menor.
- **Regulación responsiva:** determinar el nivel de supervisión considerando el perfil y el comportamiento específico del sujeto regulado.
- **Visión de largo plazo:** La política de cumplimiento regulatorio debe estar basada en cumplir metas generales y específicas.
- **Coordinación y consolidación:** Las funciones de inspección deben ser coordinadas y consolidadas, evitando duplicidades y desperdicio de recursos públicos. Es necesaria la coordinación entre instancias de gobierno para evitar duplicidades.
- **Gobernanza transparente:** asegurar la estabilidad con carreras profesionales, así como la interferencia de ciclos políticos.
- **Integración de información:** hacer uso de las tecnologías de información para compartir información, maximizar el enfoque de riesgo y la coordinación.
- **Proceso claro y justo:** se deben establecer parámetros para establecer un proceso justo, así como publicar los requisitos de cada proceso de inspección.

- Fomento al cumplimiento: el gobierno debe implementar los mecanismos necesarios para lograr el cumplimiento activo de la regulación. Profesionalismo: asegurar el profesionalismo de los inspectores es fundamental para llevar a cabo inspecciones efectivas y transparentes que generen confianza.

Encuadro 4.7. Preguntas para desarrollar la estrategia de cumplimiento

- ¿Cuáles son los incentivos de los regulados para cumplir con la regulación?
- ¿Es razonable la estrategia de un cumplimiento voluntario, o es necesario recurrir a las medidas tradicionales de cumplimiento obligatorio?
- ¿Cuáles son los riesgos en caso de incumplimiento?
- ¿Cuáles son las mejores herramientas para asegurar el cumplimiento?
- ¿Qué indicadores de riesgo pueden alimentar la estrategia de cumplimiento?
- ¿La plantilla actual de supervisión puede razonablemente supervisar el cumplimiento de la regulación? ¿En caso contrario, cuál es la necesidad adicional de personal?
- ¿Qué métodos de supervisión, más allá de las inspecciones, pueden ser utilizadas?
- ¿Cuál es el presupuesto necesario, incluyendo al personal y herramientas tecnológicas, para lograr una supervisión adecuada del cumplimiento de la regulación?

Elemento 7: Estrategia de monitoreo y evaluación

El monitoreo y evaluación de la propuesta regulatoria permiten identificar claramente si los objetivos de política pública se están alcanzando, así como también permite determinar si la regulación propuesta es necesaria o de qué manera puede ser más efectiva y eficiente para alcanzar los objetivos propuestos. El monitoreo y evaluación son pasos usualmente subvalorados en el proceso de elaboración de política pública, pero que son parte fundamental para que la implementación de la propuesta regulatoria cumpla su objetivo.

Monitoreo

El monitoreo es un proceso sistemático para la recolección, análisis y utilización de información para medir el progreso de los objetivos de política pública establecidos en la propuesta regulatoria. El monitoreo de una propuesta regulatoria permite identificar si la regulación se está aplicando como se esperaba o, en su caso, si hay necesidad de implementar otras medidas. Para llevar a cabo un adecuado monitoreo de nuestra propuesta regulatoria necesitamos identificar:

- ¿Qué evidencia necesitamos?
- ¿Cuándo y cómo la debemos recolectar?
- ¿Quién deberá recolectarla y de quién se obtendrá?

Para ello debemos establecer indicadores que nos permitan medir el desempeño de la propuesta regulatoria. Estos indicadores deben estar definidos, deben ser medibles y deben medirse en un tiempo determinado. Para la obtención de la información debemos considerar las siguientes características:

- La búsqueda de información debe ser exhaustiva, es decir, debemos considerar información cualitativa y cuantitativa.

- Debe ser proporcional el costo por la recolección de datos que el beneficio esperado por la obtención de esa información.
- Evitar solicitar información duplicada, en particular información que haya sido solicitada previamente. Para ello es muy importante la coordinación interna entre las áreas de SUNASS.
- La recolección y el uso de la información que se recabe deben ser oportunos, de otra manera se corre el riesgo de que la información no sea útil y se haya generado un costo excesivo.
- Por último, durante este proceso, se debe garantizar la transparencia y la utilidad de la información.

Como fue mencionado, el monitoreo es un elemento fundamental para el cumplimiento de los objetivos regulatorios. La implementación y el cumplimiento son partes integrales del proceso de AIR. Sin embargo, hay evidencia de que en la mayoría de las ocasiones no se le presta la debida atención. Muchos análisis de AIR dan por hecho que la implementación y el cumplimiento están intrínsecamente incluidos en el proceso, algo que automáticamente va a suceder. Para que el sistema de implementación y cumplimiento sea adecuadamente diseñado y que alcance el mejor balance de eficiencia y efectividad, es necesario que SUNASS considere si serán necesarias las inspecciones, así como la forma en la que deben ser organizadas y planeadas dentro el presupuesto (OECD, 2018^[10]).

Evaluación

La evaluación es definida como un juicio basado en la evidencia sobre la medida en la que una propuesta regulatoria ha sido efectiva y eficiente, relevante y coherente. Es necesario establecer mecanismos para la evaluación de la regulación desde la parte del proceso de AIR donde se está diseñando la propuesta regulatoria y el plan de implementación.

La evaluación de la propuesta regulatoria permite identificar si la decisión fue adecuada para la atención del problema público inicial, si la intervención fue suficiente y si hay otras formas de llegar al mismo resultado de una manera igualmente eficiente o más. Con la evaluación se cierra el ciclo regulatorio, y es lo que se conoce como evaluación *ex post*. La evaluación *ex post* debe realizarse después de un tiempo de haberse implementado la propuesta regulatoria, usualmente un periodo de 5 años, pero dependerá del impacto de la regulación.

Para llevar a cabo una evaluación *ex post* se requiere, en primer lugar, identificar y recopilar información sobre indicadores que permitan medir en qué medida se ha alcanzado los objetivos, así como el nivel de cumplimiento y los efectos de la regulación. Dichos indicadores normalmente deberían determinarse en el marco de una evaluación *ex ante*, al momento de aplicar alguno de los métodos establecidos para estimar los impactos.

Los objetivos planteados con la regulación deben cumplir dos funciones que deben ser cubiertos al realizarse una evaluación de la regulación. En primera instancia deben ser alcanzados, es decir, cumplir con el objetivo concreto por el que se diseñaron. Si no se ha cumplido debe tomarse una decisión sobre cambiar la estrategia para su cumplimiento o la pertinencia de diseñar objetivos distintos. Si el objetivo se ha logrado, SUNASS debe evaluar su contribución a resolver el problema central identificado en el AIR. Si no ha logrado contribuir a resolver el problema, puede ser que el objetivo estuvo mal planteado o que la causa identificada del problema tal vez no tenía incidencia. En estos casos se deben replantear los objetivos. En segundo lugar, se requiere emplear una metodología que permitan determinar si existe un vínculo de causalidad entre los efectos estimados y la regulación.

La evaluación *ex ante* y la *ex post* se asemejan en el sentido que en ambos procesos se evalúa la calidad de la regulación. No obstante, mientras que la evaluación *ex ante* es un proceso basado en la información disponible y que deja al aire cierta incertidumbre sobre su efectividad, mientras que la evaluación *ex post* supone un ejercicio de comprobación que requiere de la recopilación de data referida al cumplimiento y efectos sobre los agentes o mercado de la regulación a lo largo de un periodo determinado.

Así, mientras que la evaluación *ex ante* tiene por objeto predecir el impacto de una regulación sobre la base de un análisis prospectivo, la evaluación *ex post* se define como un juicio crítico, basado en pruebas, de si una regulación ha satisfecho las necesidades que pretendía satisfacer y si alcanzado los efectos esperados. La evaluación *ex post* va más allá de una evaluación de si algo sucedió o no, y se enfoca usualmente en el costo y la efectividad de la regulación como un todo (OECD, 2018_[10]).

Encuadro 4.8. Preguntas para desarrollar la estrategia de monitoreo y evaluación

- ¿Cuáles son los indicadores claves para monitorear el estado de la implementación regulatoria?
- ¿Cuáles son los costos potenciales para generar la información necesaria para monitorear la regulación?
- ¿Qué periodicidad tendrá el monitoreo?
- ¿Cuáles son los indicadores que se utilizarán para evaluar la efectividad de la regulación?
- ¿Después de cuánto tiempo de haberse implementado la regulación será sujeta a una evaluación?
- ¿Qué criterios se utilizarán para considerar si la regulación cumplió sus objetivos?

Referencias

- CEPS (2013), *Assessing the costs and benefits of regulation*, Center for European Policy Studies, Brussels, https://ec.europa.eu/smart-regulation/impact/commission_guidelines/docs/131210_cba_study_sg_final.pdf (accessed on 9 July 2020). [7]
- CEPS, A. Renda and D. University (2015), *Análisis de impacto normativo: la experiencia de la Unión Europea*, <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Mejora%20Regulatoria/Presentaciones/Cierre%20Pilotos%20Sept%202015/3.%20RIA%20Union%20Europea%20Andrea%20Renda.pdf> (accessed on 8 July 2020). [5]
- COFEMER (2013), *Guía para Evaluar el Impacto de la Regulación*, http://www.cofemer.gob.mx/presentaciones/Espa%F1ol_Vol%20I.%20Metodos%20y%20Metodologias_FINAL.pdf (accessed on 8 September 2017). [9]
- Comisión Europea (n.d.), *Better regulation Toolbox*, <https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/better-regulation-toolbox.pdf> (accessed on 8 September 2017). [4]
- Commonwealth of Australia, D. (2020), *The Australian Government Guide to Regulatory Impact Analysis*, <http://www.pmc.gov.au/regulation>. [1]
- European Commission (2017), *Better Regulation Guidelines*, European Commission, Brussels, <https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/better-regulation-guidelines.pdf> (accessed on 7 July 2020). [2]

- European Commission (n.d.), *Better regulation: guidelines and toolbox. Stakeholder consultation*, https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/planning-and-proposing-law/better-regulation-why-and-how/better-regulation-guidelines-and-toolbox_en (accessed on 23 July 2019). [3]
- OECD (2018), *OECD Regulatory Enforcement and Inspections Toolkit*, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264303959-en>. [10]
- SCM Network (2004), *International Standard Cost Model Manual*, <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/34227698.pdf> (accessed on 2 August 2017). [6]
- UK Government (2020), *Impact assessment calculator - GOV.UK*, <https://www.gov.uk/government/publications/impact-assessment-calculator--3> (accessed on 9 July 2020). [8]

5 Casos de estudio internacionales

Este capítulo describe los casos internacionales de los reguladores en materia de agua de Australia, México y Reino Unido en el uso del Análisis de Impacto Regulatorio (AIR). El propósito de los casos de estudio es brindar perspectivas diferentes del uso de la herramienta AIR por parte de los reguladores económicos de estos países, principalmente los casos donde aplica su uso, donde aplica una exención y el proceso de AIR que utiliza cada uno.

Caso de estudio 1: Comisión Nacional de Agua, México

Estructura organizacional y principales funciones

La CONAGUA se fundó en 1989 como un órgano administrativo desconcentrado¹ de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos. Para 1994, la CONAGUA fue transferida a la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca que actualmente se denomina, Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales.

De acuerdo con la Ley de Aguas Nacionales (LAN), la CONAGUA es el órgano superior de la federación que tiene carácter técnico, normativo y consultivo en la gestión de los recursos hídricos, incluyendo la administración, regulación, control y protección del dominio público hídrico. La LAN también señala que la CONAGUA es una institución con autonomía técnica, ejecutiva, administrativa, presupuestal y de gestión para la consecución de su objeto, la realización de sus funciones y la emisión de los actos de autoridad. En el ejercicio de sus funciones, la CONAGUA se organiza de acuerdo con dos modalidades:

- Nivel nacional
- Nivel regional (hidrológico-administrativo, a través de sus Organismos de Cuenca²)
- Las atribuciones de la CONAGUA, indicadas en LAN, se resumen de la siguiente forma (CONAGUA, n.d.^[1]):
- Formular la política hídrica nacional y darle seguimiento.
- Fungir como la autoridad en materia de aguas y vigilar el cumplimiento y aplicación de la Ley de Aguas Nacionales.
- Administrar y custodiar las aguas nacionales.
- Acreditar, promover y apoyar la organización y participación de los usuarios para mejorar la gestión del agua.
- Impulsar el desarrollo de una cultura del agua que la considere como un recurso vital, escaso y de alto valor económico, social y ambiental.
- Expedir títulos de concesión, asignación o permiso de descarga y llevar el Registro Público de Derechos de Agua.
- Ejercer las atribuciones fiscales en materia de administración, determinación, liquidación, cobro, recaudación y fiscalización de las contribuciones y aprovechamientos.
- Proponer las Normas Oficiales Mexicanas³ en materia hídrica.
- Construir, operar y mantener las obras hidráulicas federales.
- Apoyar el desarrollo de los sistemas de agua potable y alcantarillado, los de saneamiento, tratamiento y reúso de aguas.
- Apoyar el desarrollo de los sistemas de riego o drenaje.
- Dirigir el Servicio Meteorológico Nacional.
- Apoyar el desarrollo de los sistemas de control de avenidas y protección contra inundaciones.
- Participar en el Sistema Nacional de Protección Civil.

Sistema del análisis de impacto regulatorio en México

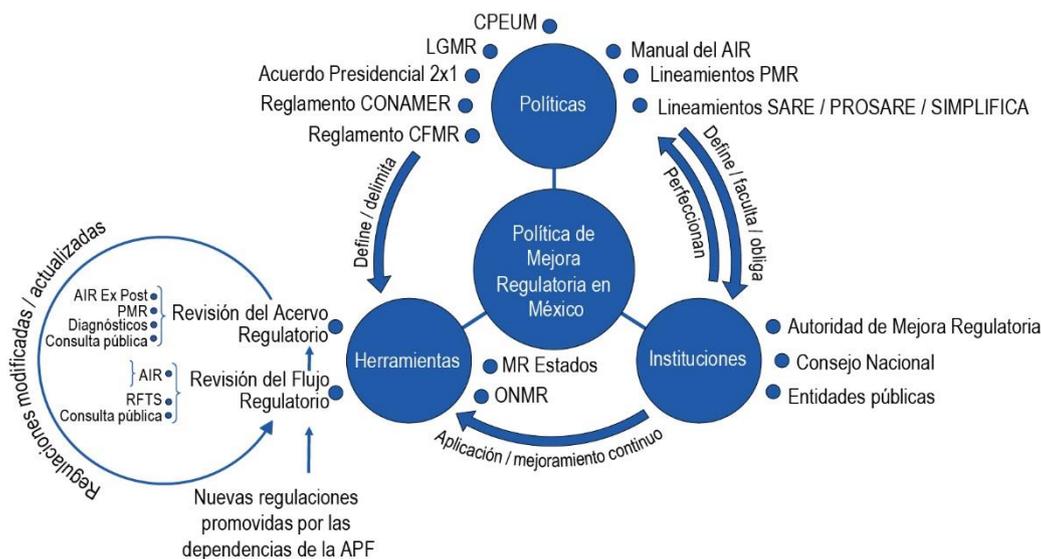
La CONAGUA tiene la obligación de preparar un AIR cuándo pretenda emitir un instrumento regulatorio que genere costos de cumplimiento (para ver una descripción, así como los criterios de los costos de cumplimiento se puede consultar COFEMER (2010^[2])). Debido que la CONAGUA esta jerárquicamente adscrita a la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, debe seguir el sistema de AIR que se

exige para todo el gobierno federal de México, y que está a cargo de la Comisión Nacional de Mejora Regulatoria (CONAMER).⁴

La CONAMER (2019^[3]) reconoce que la institucionalización de la política regulatoria en México tiene su origen en las recomendaciones establecidas en el estudio sobre la *Reforma Regulatoria en México* (OECD, 1999^[4]). En consecuencia, el sistema que opera la implementación del Análisis de Impacto Regulatorio (AIR), así como el proceso de consulta pública en México, que acumulan más de 20 años de experiencia en la adopción de mejores prácticas, tienen su fundamento en este documento.

El AIR se formalizó en México en 1996 cuando se incorporó en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo (LFPA), para 1997 su uso fue obligatorio y sistemático en el caso de Normas Oficiales Mexicanas (NOMs) con las reformas promovidas a la Ley Federal sobre Metrología y Normalización (OECD, 1999^[4]) (CONAMER, 2019^[3]). Sin embargo, en el 2000 se estableció la obligatoriedad de presentar la AIR en todas las dependencias que elaboren anteproyectos de leyes, decretos legislativos y actos de carácter general. En la actualidad, el sistema del análisis del impacto regulatorio se encuentra insertado en distintos instrumentos y su implementación involucra diversas instituciones que conforman la Gobernanza Regulatoria en México. En la Gráfica 5.1 se puede observar el sistema de gobernanza regulatoria en México, y de forma particular la forma en que el AIR forma parte del proceso de mejora de la calidad de las regulaciones.

Gráfica 5.1. Gobernanza regulatoria en México



Nota: Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), Ley General de Mejora Regulatoria (LGMR), Comisión Nacional de Mejora Regulatoria (CONAMER), Consejo Nacional de Mejora Regulatoria (CNMR), Sistema de Apertura Rápida de Empresas (SARE), Programa de Reconocimiento y Operación SARE (PROSARE), Programa de Simplificación de Trámites y Servicios (SIMPLIFICA), Mejora Regulatoria (MR), Observatorio Nacional de Mejora Regulatoria (ONMR), Programas de Mejora Regulatoria (PMR), Registro Federal de Trámites y Servicios (RFTS).
Fuente: CONAMER (2019^[5]).

En el ámbito federal, la CONAMER es la institución designada por la LGMR para dictaminar las propuestas regulatorias y los análisis de impacto regulatorio que emitan las instituciones de la Administración Pública Federal. En la Encuadro 5.1 se indican las principales funciones de la CONAMER, de acuerdo con la LGMR. Entre estas funciones, se incluye la de analizar las propuestas regulatorias y las evaluaciones de impacto regulatorio que generen los sujetos obligados de la LGMR.

Encuadro 5.1. Comisión Nacional de Mejora Regulatoria

La Comisión Nacional de Mejora Regulatoria (CONAMER) es un órgano administrativo y desconcentrado de la Secretaría de Economía que cuenta con autonomía técnica y operativa. Los objetivos de CONAMER incorporan la mejora de las regulaciones y la simplificación de los procedimientos y servicios administrativos, así como la transparencia en su elaboración e implementación (Congreso de la Unión, 2018^[6]).

La CONAMER tiene diferentes atribuciones a nivel nacional y en el ámbito de la Administración pública Federal. A nivel nacional, es el promotor de la política reguladora. En el ámbito de la Administración Pública Federal, la CONAMER es el promotor y el órgano de supervisión en temas regulatorios. La CONAMER, como organismo de supervisión en el ámbito de la Administración Pública Federal, tiene las siguientes funciones (Congreso de la Unión, 2018^[6]):

- Revisar el marco regulatorio federal, diagnosticar su aplicación y, cuando corresponda, elaborar anteproyectos de disposiciones legislativas y administrativas en materia de mejora regulatoria.
- Análisis de propuestas regulatorias y las evaluaciones de impacto regulatorio correspondientes.
- Proponer, coordinar, publicar, monitorear y evaluar los Programas de Mejora Regulatoria redactados por los sujetos obligados de la Administración Pública Federal y emitir los lineamientos que correspondan los cuales serán vinculantes para la Administración Pública Federal.
- Crear, desarrollar, proponer y promover programas específicos de simplificación y mejora regulatoria.
- Proponer la revisión del acervo regulatorio, y de sus trámites y servicios.
- Calcular el costo económico de los trámites y servicios, de acuerdo con la información proporcionada por los sujetos obligados de la Administración Pública Federal.
- Supervisar que las entidades de la Administración Pública Federal hayan actualizado su parte correspondiente del catálogo de regulaciones, formalidades y servicios⁵.
- Redacción, publicación y presentación al Congreso de un informe anual sobre el desempeño de las entidades en materia de mejora regulatoria.

Fuente: (Congreso de la Unión, 2018^[32]) Ley General de Mejora Regulatoria, http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lgmr/LGMR_orig_18may18.pdf.

El análisis de impacto regulatorio

La Ley General de Mejora Regulatoria (LGMR) señala que el AIR es una herramienta que tiene por objeto **garantizar que los beneficios de las regulaciones sean superiores a sus costos y que éstas representen la mejor alternativa para atender una problemática específica**. Además, señala que la finalidad del AIR es garantizar que las regulaciones salvaguarden el interés general, considerando los impactos o riesgos de la actividad a regular, así como las condiciones institucionales de los sujetos obligados. El uso de esta herramienta es obligatorio para todas las instituciones de la Administración Pública Federal cuando pretendan emitir alguna regulación, lo cual incluye a la CONAGUA. De acuerdo con la LGMR, una regulación es cualquier normativa de carácter general cuya denominación puede ser Acuerdo, Circular, Código, Criterio, Decreto, Directiva, Disposición de carácter general, Disposición Técnica, Estatuto, Formato, Instructivo, Ley, Lineamiento, Manual, Metodología, Norma Oficial Mexicana, Regla, Reglamento, o cualquier otra denominación de naturaleza análoga que expida cualquier sujeto

obligado. De tal forma, la CONAGUA, al ser un organismo desconcentrado de la Administración Pública Federal y adscrito a la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, es un sujeto obligado que debe de cumplir con el proceso del AIR y la consulta pública.

El sistema del Análisis de Impacto Regulatorio (AIR) identifica diversas modalidades, de acuerdo con el nivel del impacto de la regulación o de la situación de emergencia que pudiera presentarse. Estas modalidades se implementaron a partir de 2010 mediante el uso de una calculadora que permite identificar el nivel de impacto (CONAMER, 2019^[3]). Es decir, las instituciones que elaboran regulaciones, requieren utilizar la calculadora para conocer el impacto que generan. Las modalidades de AIR son las siguientes (ver la Tabla 5.1 para ver los tipos de AIR con costos de cumplimiento y (COFEMER, 2010^[2]) para una definición formal):

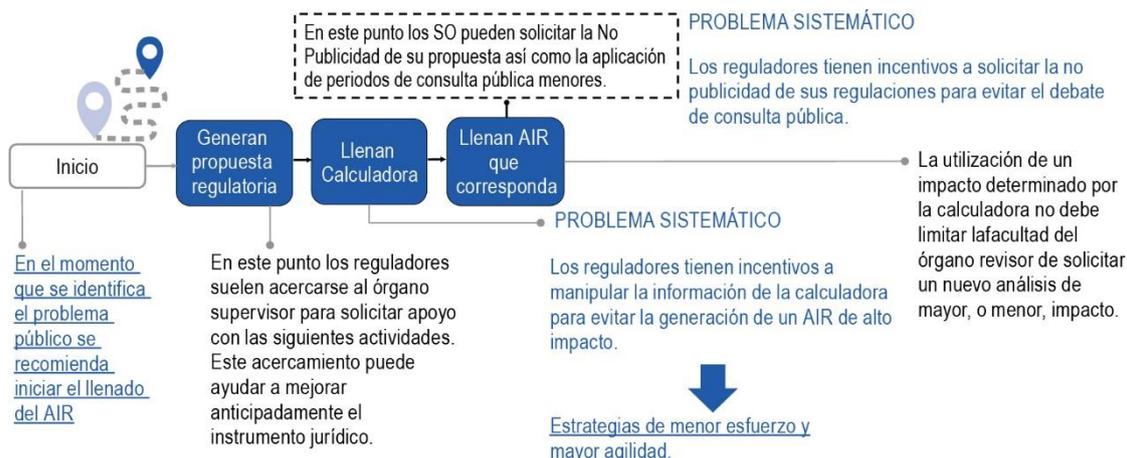
- AIR de Alto Impacto. Es utilizado cuando el impacto potencial de la regulación es alto en la economía y en la población, en función de los procesos, actividades, etapas del ciclo de negocios, consumidores y sectores económicos afectados por el anteproyecto.
- AIR de Impacto Moderado. Se utiliza cuando el impacto potencial de la regulación es medio en la economía y en la población, en función de los procesos, actividades, etapas del ciclo de negocios, consumidores y sectores económicos afectados por el anteproyecto.
- AIR de Actualización Periódica. Se presenta cuando el anteproyecto debe modificar disposiciones que por su naturaleza deban actualizarse periódicamente, pero sin imponer obligaciones adicionales a las ya existentes.
- AIR de Emergencia. Se presenta cuando el anteproyecto cumple con los criterios para la emisión de regulación de emergencia, los cuales son:
 - Si tiene una vigencia no mayor a los seis meses;
 - Si el objeto es evitar, atenuar o eliminar un daño existente a la salud, y bienestar de la población, al medio ambiente y recursos naturales.
 - Si no se ha solicitado trato de emergencia previamente con un contenido equivalente.

Para determinar los costos de cumplimiento, la calculadora empleada actualmente por la CONAMER considera diversos elementos (COFEMER, 2010^[2]):

- El proceso o procesos económicos relacionados con la regulación;
- El número de consumidores, usuarios, productos, servicios o la población afectada directa o indirectamente por la regulación;
- La frecuencia con la que se consume el producto o servicio;
- El número de unidades sujetas a la regulación;
- La frecuencia con la que los sujetos regulados deben cumplir con la regulación;
- La actividad económica que afecta la regulación;
- El tipo de costos que supone la regulación;
- El tipo de ordenamiento jurídico;
- El tipo de impactos sobre la competencia y libre concurrencia;
- El impacto sobre sectores específicos;
- La incidencia sobre algunas actividades que pueden considerarse anticompetitivas o afectan las decisiones de consumo;
- El objetivo de la regulación sobre la atención, prevención o mitigación de un riesgo;
- El impacto sobre actividades económicas;
- El impacto sobre aspectos relacionados con los derechos de los consumidores.

En la Gráfica 5.2 se muestra el proceso que sigue una regulación para identificar los costos de cumplimiento la regulación y el tipo de AIR que deberán ingresar a la CONAMER, de acuerdo con la calculadora de costos. En la misma figura, se puede observar que la CONAMER ha identificado retos para la correcta implementación de la calculadora de costos y del AIR.

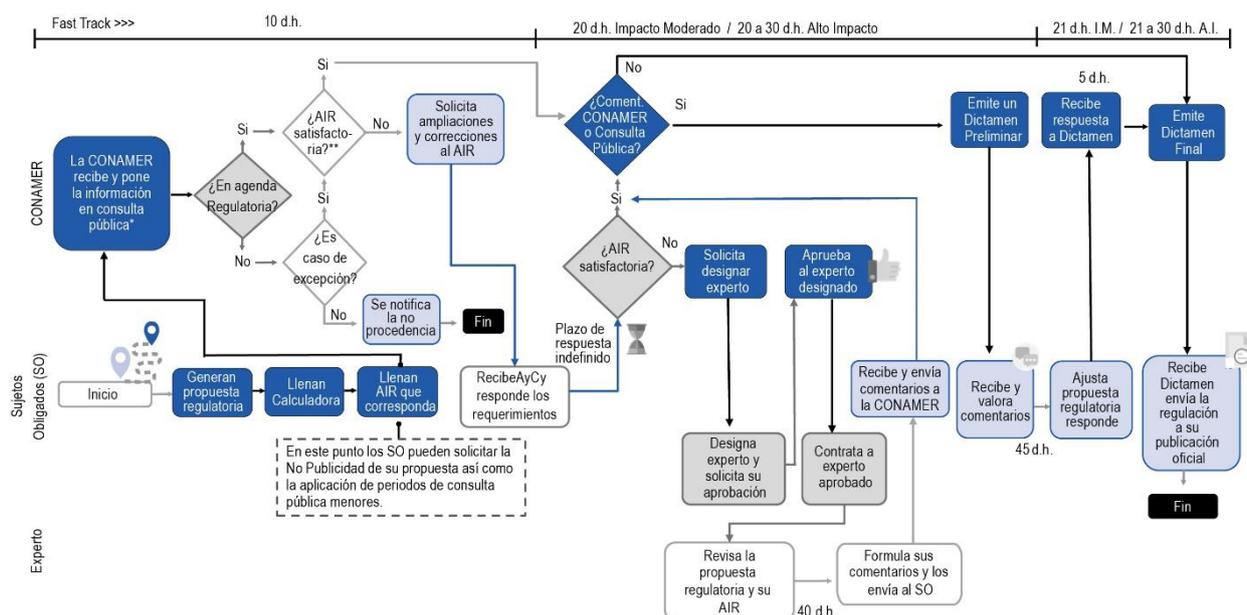
Gráfica 5.2. Identificación de costos de la regulación



Fuente: CONAMER (2019^[5]).

El proceso implementado para fortalecer la calidad regulatoria a través del Análisis de Impacto Regulatorio y la consulta pública en México sigue el flujo descrito en la Gráfica 5.3. En esta figura se observan los actores y sus actividades relacionadas durante el proceso del AIR. En el caso de CONAGUA, los pasos que deben seguir sus propuestas regulatorias se observan en la fila indicada para los *sujetos obligados*.

Gráfica 5.3. Procedimiento de mejora regulatoria en México

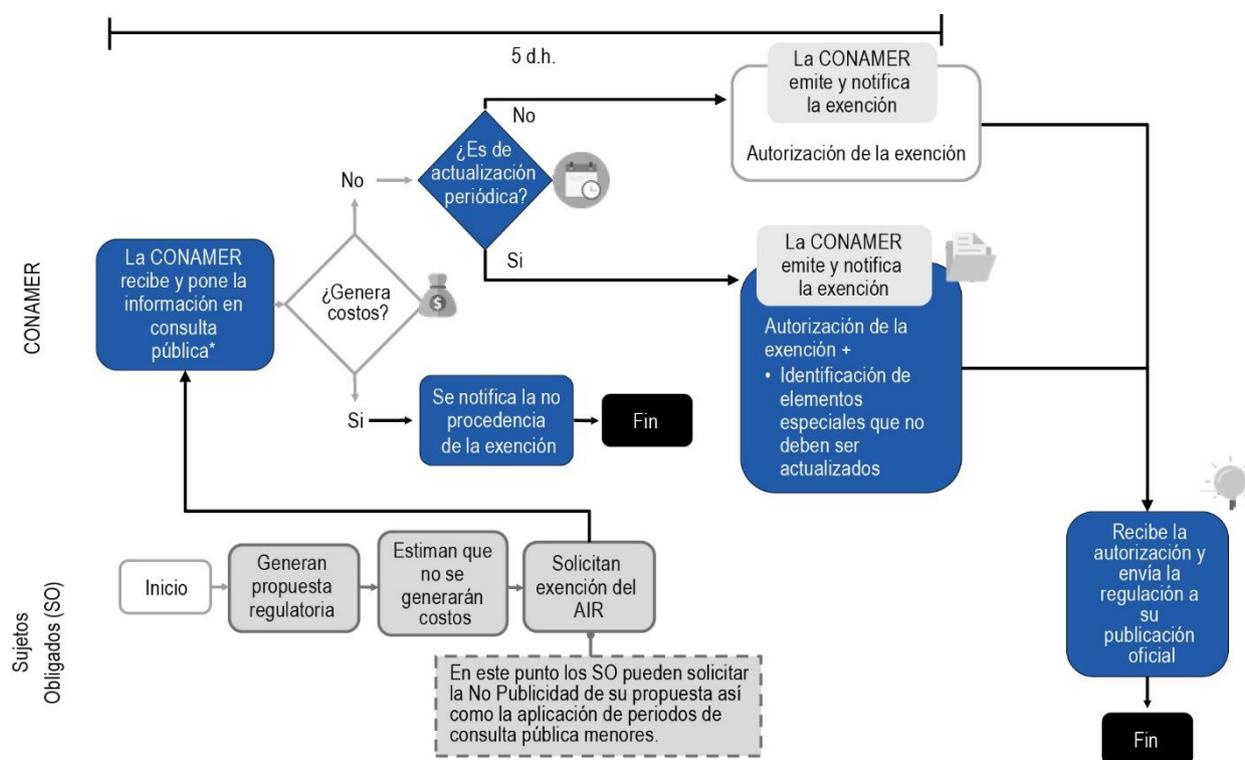


Nota: d.h.-Días hábiles, A.I.-Alto Impacto, SO-Sujetos Obligados.
Fuente: CONAMER (2019^[5]).

En México, la LGMR señala que el AIR debe constar de seis elementos constitutivos que sirven para identificar y justificar el establecimiento de nuevas obligaciones o trámites (Congreso de la Unión, 2018^[6]):

- Definición del problema y objetivos generales de la regulación (que identifica y dimensiona la problemática, y ayuda a determinar si es necesario actualizar el marco regulatorio)
- Evaluación de alternativas regulatorias (identifica los mecanismos de solución posibles, evalúa los costos y los beneficios de las alternativas, así como la viabilidad técnica y jurídica).
- Impacto de la regulación (identifica el beneficio neto de la regulación)
- Implementación y observancia (identificación de los mecanismos por los cuales se pretende que la regulación cumpla con su objetivo)
- Mecanismos de evaluación y seguimiento (se identifican los elementos que permitan medir la evolución del cumplimiento)
- Consulta pública previa (ejercicios de participación ciudadana que se hayan llevado a cabo en los procesos para diseñar y aplicar las regulaciones).

Gráfica 5.4. Discriminación del impacto regulatorio



Fuente: CONAMER (2019^[5]).

La LGMR también considera que en el supuesto de que un sujeto obligado considere que su propuesta regulatoria no implica costos de cumplimiento, la CONAMER como autoridad de mejora regulatoria en el ámbito federal en México podrá autorizar la exención de este requerimiento en un plazo no mayor a cinco días hábiles, de acuerdo con el Manual de Funcionamiento del Análisis de Impacto Regulatorio. En la Gráfica 5.4 se presenta el proceso que sigue una propuesta regulatoria que ha solicitado la exención del AIR. De tal forma, en el supuesto de que CONAGUA solicitará una exención de AIR, la institución deberá seguir el flujo indicado como *sujeto obligado*. De forma particular, los criterios para determinar las regulaciones que imponen costos de cumplimiento son los siguientes (CONAMER, 2020^[7]):

- Crea nuevas obligaciones para los particulares o hace más estrictas las obligaciones existentes;
- Crea o modifica trámites (excepto cuando la modificación simplifica y facilita el cumplimiento del particular);
- Reduce o restringe derechos o prestaciones para los particulares; o,
- Establece definiciones, clasificaciones, caracterizaciones o cualquier otro término de referencia, que conjuntamente con otra disposición en vigor o con una disposición futura, afecten o puedan afectar los derechos, obligaciones, prestaciones o trámites de los particulares.

En México el AIR incorpora distintos enfoques con el objetivo de distinguir impactos específicos como es la competencia, el comercio exterior o el impacto en los consumidores. Durante la elaboración de la AIR se solicita al sujeto regulado que indique explícitamente si las propuestas regulatorias tienen algún impacto en dichas materias. De tal forma, en virtud de que los anteproyectos pueden originar diversos niveles de impacto a la población y a la economía en términos de costos y beneficios, la CONAMER ha diseñado 12 tipos distintas de AIR (CONAMER, 2016^[8]). Ver Tabla 5.1.

Tabla 5.1. Tipos de AIR para regulaciones con costos de cumplimiento

Tipo de AIR	Impacto Moderado con análisis:	Alto Impacto con análisis:
Ordinaria	Estándar De impacto en competencia De impacto en comercio exterior De impacto en el consumidor Sus combinaciones	Estándar De riesgos De impacto en competencia De impacto en comercio exterior De impacto en el consumidor Sus combinaciones
Emergencias		
Actualizaciones Periódicas		
<i>Ex post</i>		

Fuente: CONAMER (2019^[5]).

Los formatos que deben llenar cada una de las distintos AIR se encuentran publicados en la sección de anexos del “ACUERDO por el que se modifica el Anexo Único, Manual de la Manifestación de Impacto Regulatorio del diverso por el que se fijan plazos para que la Comisión Federal de Mejora Regulatoria resuelva sobre anteproyectos y se da a conocer el Manual de la Manifestación de Impacto Regulatorio publicado el 26 de julio de 2010”. (CONAMER, 2016^[8]).

La consulta pública en México

La consulta pública en México es parte del proceso del AIR desde el año 2000, primero como una práctica auto impuesta, posteriormente incorporada en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo (LFPA), y finalmente en la LGMR desde 2018.

De acuerdo con la LGMR, todos los proyectos regulatorios deben incluir una evaluación de impacto y estar sujetos a un mínimo de 20 días en un proceso de consulta pública dirigido por la autoridad para la mejora regulatoria, que a nivel federal es la CONAMER, salvo aquellos que apliquen para exención (Congreso de la Unión, 2018^[6]). La CONAGUA debe seguir este procedimiento. Una vez que una institución pública federal como es la CONAGUA presenta una propuesta regulatoria al proceso del AIR a través de la plataforma digital administrada por CONAMER <http://187.191.71.192/>, se publica automáticamente para consulta.

El objetivo del proceso de consulta pública es reunir información y opiniones de las partes interesadas. Por lo tanto, la plataforma recopila y publica todos los comentarios a la regulación propuesta. CONAMER está obligado por la LGMR a dar respuesta a todos los comentarios recibidos durante el proceso de

consulta para emitir una opinión formal de la propuesta regulatoria. En consecuencia, la entidad reguladora debe responder a la opinión de CONAMER para aclarar el proceso.

Además, la LGMR indica que el formato del AIR debe incorporar una descripción de todos los esfuerzos respecto de las consultas públicas emprendidas para apoyar la propuesta, así como las opiniones recopiladas durante la redacción de la agenda regulatoria que todas las entidades reguladas deben elaborar.

Experiencia en México sobre AIR en organismos autónomos

Con el fin de enriquecer la exposición de casos internacionales de prácticas de AIR, en esta sección se explica el caso del Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT), el cual no está sujeto al sistema de AIR supervisado por la CONAMER.

La reforma de las telecomunicaciones efectuada en México en 2013 creó el IFT como el órgano autónomo encargado de regular las telecomunicaciones y la radiodifusión, así como ser la autoridad en materia de competencia económica en dichos sectores. La reforma constitucional brindó autonomía al IFT, razón por la cual no se encuentra sectorizado a ninguna Secretaría de Estado o institución pública, bajo ningún esquema de subordinación jerárquica. La Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión establece las facultades tanto del IFT como de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT), quien tenía bajo su subordinación a la Comisión Federal de Telecomunicaciones, anterior regulador del mercado.

El IFT está presidido por siete comisionados que forman el pleno (órgano máximo de decisión), quienes son elegidos mediante un concurso público y abierto, realizado por otros órganos autónomos del Estado Mexicano, basado en la experiencia de los candidatos y sus conocimientos en los sectores de las telecomunicaciones y radiodifusión, así como en temas de competencia, regulación económica e ingeniería.

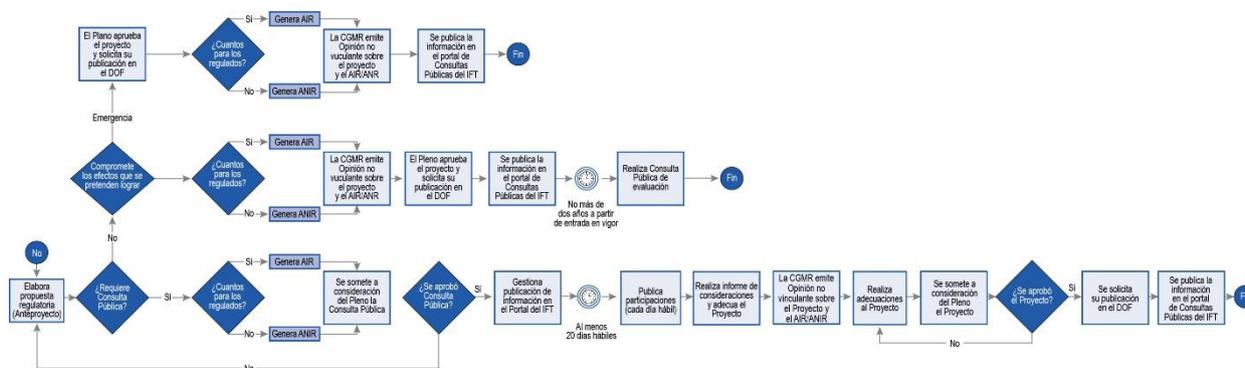
El IFT es un órgano público autónomo, independiente en sus decisiones y funcionamiento, con personalidad jurídica y patrimonio propios, que tiene por objeto regular y promover la competencia y el desarrollo eficiente de las telecomunicaciones y la radiodifusión.

Las responsabilidades del IFT incluyen la de regular, promover y supervisar el uso, aprovechamiento y la explotación del espectro radioeléctrico, los recursos orbitales, los servicios satelitales, las redes públicas de telecomunicaciones y la prestación de los servicios de radiodifusión y de telecomunicaciones, así como el acceso a la infraestructura activa y pasiva y otros insumos esenciales. El IFT también es responsable de emitir directrices técnicas relativas a la infraestructura, dispositivos, aparatos y equipos que se conectan a las redes de telecomunicaciones, y es la autoridad de competencia para los sectores económicos que tiene a su cargo. Por su parte, las tareas de la SCT están dirigidas a la promoción del mercado, lo que incluye actividades como políticas de planeación para asegurar una cobertura universal, colaborar en acuerdos internacionales de telecomunicaciones y radiodifusión, adquirir infraestructura, entre otras.

En lo que se refiere al proceso de calidad regulatoria, a través del AIR, la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión (LFTR) señala que “Para la emisión y modificación de reglas, lineamientos o disposiciones administrativas de carácter general, así como en cualquier caso que determine el Pleno, el Instituto deberá realizar consultas públicas bajo los principios de transparencia y participación ciudadana, en los términos que determine el Pleno, salvo que la publicidad pudiera comprometer los efectos que se pretenden resolver o prevenir en una situación de emergencia”. Y continúa señalando que “Previo a la emisión de las reglas, lineamientos o disposiciones administrativas de carácter general, el Instituto deberá realizar y hacer público un análisis de impacto regulatorio o, en su caso, solicitar el apoyo de la Comisión Federal de Mejora Regulatoria.”

Adicionalmente, el Estatuto Orgánico del IFT señala que la Coordinación General de Mejora Regulatoria, adscrita a la presidencia del IFT tendrá a su cargo el proceso de mejora regulatoria del instituto, y para ello, elaborará y propondrá al pleno, los lineamientos de consultas públicas y los análisis de impacto regulatorio de los anteproyectos normativos que elaboren las unidades administrativas del IFT⁷. Además, la Coordinación General emitirá una opinión no vinculante del análisis de impacto regulatorio o del análisis de nulo impacto regulatorio de dichos anteproyectos de regulación, previo a su presentación y, en su caso, aprobación por el Pleno (IFT, 2020^[9]). El proceso de consulta pública en el IFT se presenta en la Gráfica 5.5.

Gráfica 5.5. Proceso de consulta pública de un anteproyecto de regulación en el Instituto Federal de Telecomunicaciones



Note: UA-Unidad Administrativa, STP-Secretaría Técnica del Pleno, ANIR-Análisis Nulo de Impacto Regulatorio.

Fuente: (IFT, 2019^[10]).

El IFT es una entidad autónoma que promueve y supervisa por sí misma su proceso de calidad regulatoria, el cual incluye la consulta pública de sus proyectos de regulaciones y sus respectivos AIR. Por tal motivo, este representa un ejemplo pertinente sobre una autoridad nacional que, de forma interna, una Unidad Administrativa propone una propuesta regulatoria (junto con el AIR correspondiente), que deberá ser dictaminada por la Coordinación General de Mejora Regulatoria del propio IFT. Como podrá identificarse, uno de los principales retos en este modelo es la autonomía de la Coordinación General para dictaminar correctamente y sin influencia del propio IFT, el AIR. En la Guía para la integración de los Análisis de Impacto Regulatorio (IFT, 2019^[10]) se puede consultar el enfoque del IFT sobre la implementación de la consulta pública y el AIR.

La experiencia de CONAGUA en la elaboración de Análisis de Impacto Regulatorio

La CONAGUA es un sujeto obligado de la LGMR, por tal motivo, cuando pretenda publicar alguna regulación de acuerdo con sus funciones, ésta deberá seguir los procedimientos indicados en la ley. En CONAGUA no existe una estructura o personal que transversalmente facilite la elaboración de los AIR para toda la institución, en cambio, cada unidad administrativa utiliza sus propios recursos humanos para elaborar su propuesta regulatoria, así como seguir el proceso de calidad regulatoria definido por la LGMR.

A junio del 2020, CONAGUA ha presentado ante la CONAMER, 40 propuestas regulatorias, de las cuales 7 han sido exenciones de AIR, 1 formato para reglas de operación, 3 AIR de impacto moderado, 2 AIR de impacto moderado con impacto en la competencia, 14 reglas de operación y 13 solicitudes de exenciones de AIR. De estas, tres se encuentran en proceso de análisis, una fue dada de baja y el resto ya fueron atendidas (ver Tabla 5.2). CONAGUA, al no contar con una unidad o responsable encargado del proceso interno de elaboración de AIR, no cuenta con estadísticas sobre el total de regulaciones que ingresa a la CONAMER. Las estadísticas se centran en cada unidad administrativa.

Tabla 5.2. Expedientes de la CONAGUA en la CONAMER de 2012 a la fecha

Concepto	Número	Porcentaje
Exención de Análisis de Impacto Regulatorio	7	18%
Formato para reglas de operación	1	3%
Análisis de Impacto Regulatorio Moderado	3	8%
Análisis de Impacto Regulatorio Moderado con impacto en la competencia	2	5%
Reglas de Operación	14	35%
Solicitudes de exención de Análisis de Impacto Regulatorio	13	33%
Total	40	

Fuente: Elaboración de la OCDE con información de la CONAMER.

Algunos ejemplos de los expedientes de CONAGUA en la CONAMER se pueden consultar en la Tabla 5.3. Los vínculos dan acceso al expediente completo de la propuesta regulatoria o cambios en regulaciones de la CONAGUA, de acuerdo con el tipo de solicitud.

Tabla 5.3. Ejemplos de análisis de impacto regulatorio en CONAGUNA

Concepto	Nombre	Acceso
Exención de Análisis de Impacto Regulatorio	Acuerdo por el que se prorroga la suspensión de los términos y plazos de los procedimientos que lleve a cabo la Comisión Nacional del Agua, previstos en los Acuerdos publicados en el Diario Oficial de la Federación los días 26 y 28 de marzo de 2019, por subsistir las causas de caso fortuito originadas por el incendio del día 23 de marzo de 2019.	http://187.191.71.192/expedientes/23052
Formato para reglas de operación	Reglas de operación para el programa de apoyo a la infraestructura hidro-agrícola, a cargo de la comisión nacional del agua, aplicables a partir de 2020.	http://187.191.71.192/portales/resumen/49004#
Análisis de Impacto Regulatorio Moderado	Acuerdo por el cual se reforma el acuerdo mediante el cual se establecen los trámites que se presentarán, atenderán y resolverán a través del sistema conagu@-digital, la notificación electrónica en el buzón del agua, la no exigencia de requisitos o la forma en que se tendrán por cumplidos y se hace del conocimiento del público en general los días que serán considerados como inhábiles para efectos de los trámites substanciados por la comisión nacional del agua	http://187.191.71.192/portales/resumen/47385
Análisis de Impacto Regulatorio Moderado con impacto en la competencia	Reglas generales que establecen los requisitos que deben cumplir las unidades de verificación para obtener y mantener la aprobación de la Comisión Nacional del Agua para la evaluación de la Conformidad en términos de lo dispuesto en la norma mexicana "NMX-AA-179-SCFI-2018, medición de volúmenes de aguas nacionales usados, explotados o aprovechados"	http://187.191.71.192/portales/resumen/49695#
Reglas de Operación	Acuerdo por el que se adicionan diversas disposiciones a las reglas de operación para el programa de agua potable, drenaje y tratamiento a cargo de la comisión nacional del agua, aplicables a partir de 2020	http://187.191.71.192/portales/resumen/48760#
Solicitudes de exención de Análisis de Impacto Regulatorio	Acuerdo por el que se modifican los diversos, publicados en el diario oficial de la federación los días 10 de febrero de 2011 y 6 de junio de 2012, reformado el 6 de marzo de 2014, referentes a los trámites de la comisión nacional del agua	http://187.191.71.192/portales/resumen/45903#

Fuente: Elaboración de la OCDE con información de la CONAMER.

Caso de estudio 2: Autoridad Reguladora de los Servicios de Agua, Reino Unido

Contexto del regulador

El Departamento de Ambiente, Alimentos y Asuntos Rurales (*Department for Environment, Food and Rural Affairs*, Defra) es la institución que determina el marco regulatorio de la industria del agua y alcantarillado en Inglaterra y Gales. El Defra se encarga, entre otras cosas, de definir estándares, elaborar leyes y crear

permisos especiales. Por otra parte, la entidad responsable de la regulación económica del sector es la Autoridad Reguladora de los Servicios de Agua en el Reino Unido (Ofwat). Ofwat es un órgano no ministerial, creado en 1989 a partir de la privatización de la industria del agua y alcantarillados en Inglaterra, y en Gales. Al ser un órgano no ministerial, Ofwat cuenta con algunas de las características como independencia operacional y control sobre las políticas que emite, además de tener un componente altamente técnico (Cabinet Office, 2016^[11]). La Autoridad cuenta con los siguientes objetivos (The United Kingdom, 1991^[12]):

- Proteger los intereses de los consumidores
- Asegurar que las compañías proveedoras cumplan con sus obligaciones
- Asegurar que las compañías proveedoras puedan financiar sus operaciones
- asegurar que las compañías concesionarias cumplan con sus obligaciones

Si bien Defra es el departamento (o ministerio) sectorial ligado a Ofwat, el Departamento del Tesoro (*HM Treasury*) es la agencia encargada de supervisar las finanzas del regulador y este último debe de rendir cuentas directamente al Parlamento, lo que permite que la relación del regulador con el ministerio sea muy estrecha (Department for Environment, 2020^[13]). Es por esto que la Ley de la Industria del Agua (1991), establece que Ofwat debe realizar sus funciones con independencia y competencia técnicas, imparcialidad y transparencia (The United Kingdom, 1991^[12]).

La política regulatoria en el Reino Unido

En el Reino Unido, la política regulatoria, y en particular el sistema de AIR, está determinada principalmente por tres instituciones, que se complementan entre sí (Department for Business, 2020^[14]):

- La Unidad de Mejora Regulatoria (Better Regulation Unit, BRU) es la oficina al interior de cada departamento o ministerio que supervisa y aconseja sobre el cumplimiento de los requisitos en materia de mejora regulatoria.
- La Oficina de Mejora Regulatoria (Better Regulation Executive, BRE) se encarga de liderar la política de mejora regulatoria a lo largo del gobierno. Además, es responsable de la adopción de la mejora regulatoria en el desarrollo de políticas públicas.
- El Comité de Política Regulatoria (Regulatory Policy Committee, RPC) es un órgano independiente que supervisa la evidencia y análisis que justifican alguna modificación regulatoria.

La Ley de Pequeños Negocios, Empresas y Empleo (2015), determina las metas y lineamientos que deben de seguirse en materia de política regulatoria, así como las atribuciones de las distintas entidades involucradas en el proceso regulatorio en el Reino Unido. En particular, define la meta de impacto a las empresas (*business impact target*, BIT), la cual representa un objetivo para el gobierno en términos del impacto económico en la actividad empresarial de las provisiones regulatorias introducidas o derogadas en un periodo definido.

Bajo los lineamientos establecidos en la Ley de Empresas (2016), los AIR que producen los organismos reguladores, incluido el Ofwat, deben de contar con la validación del RPC⁸. La opinión del RPC es obligatoria en caso de que la propuesta genere costos mayores a los 5 millones (GBP) anuales para las empresas. Para las modificaciones regulatorias por debajo de este umbral, la agencia reguladora debe de realizar un análisis proporcional a fin de informar sus decisiones (Department for Business, 2018^[15]).

Además, el marco para la mejora regulatoria (*Better Regulation framework*), promueve el desarrollo de regulaciones de calidad con base en evidencia mediante tres elementos principales: consulta pública, análisis de impacto y revisión post-implementación (Department for Business, 2018^[15]). Cada uno de estos elementos se encuentra reflejado en las etapas que componen el ciclo regulatorio Gráfica 5.6.

Gráfica 5.6. Marco para la elaboración de regulaciones, BRE



* La revisión por parte del RPC es opcional en la etapa de pre-consulta y no es obligatorio para aquellas propuestas regulatorias con un impacto menor a ± 5 millones (GBP) en costo directo anual a las empresas.

Source: Department for Business, Energy & Industrial Strategy (2020_[16]), *Better Regulation Framework, Interim guidance*, https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/872342/better-regulation-guidance.pdf.

Sistema de AIR

Como se mencionó anteriormente, la Ley de Empresas (2016) estipula que Ofwat debe de cumplir con el proceso de AIR para todas aquellas provisiones regulatorias con un impacto neto anual en las empresas de ± 5 millones (GBP). Para los casos donde el impacto es menor a ± 5 millones GBP, se debe llevar a cabo un análisis proporcional de costos y beneficios para fundamentar la toma de decisión, así como demostrar que el impacto neto es menor a esa cantidad (Department for Business, 2020_[16]). Es decir, para aquellas regulaciones que generen un impacto neto menor a ± 5 millones GBP, se debe realizar únicamente un análisis proporcional, a diferencia un análisis de impacto completo cuando supera los ± 5 millones GBP. Cuando es por debajo de ± 5 millones GBP, la propia agencia aprueba el análisis proporcional de impacto y no se debe incluir en el Objetivo de Impacto en los Negocios (IBT por sus siglas en inglés, Impact Business Target). Todas las regulaciones deben pasar por el proceso de pre consulta, pues es el paso previo a determinar el impacto neto de la regulación.

Adicionalmente, las agencias reguladoras deben de considerar los lineamientos establecidos en el Código del Regulador (*Regulator's Code*). El Código establece principios de regulación flexible, proporcional y enfocada en promover el crecimiento sin generar cargas excesivas para los agentes regulados (Department for Business, 2014_[17]). Para más detalles sobre el Código del Regulador véase la Encuadro 5.2.

Encuadro 5.2. El código del regulador (Regulator's Code)

El Código del Regulador establece una serie de principios enfocados en la regulación flexible y basados en buenas prácticas para el cumplimiento regulatorio. El Código presenta seis criterios o principios que los reguladores deben de seguir al momento de elaborar políticas públicas, esto con el fin de garantizar la consecución de los objetivos de las mismas, además de reducir las cargas administrativas y promover el cumplimiento regulatorio. Los seis principios que contempla el Código son:

1. Los reguladores deben de llevar a cabo sus actividades de forma que promuevan el cumplimiento regulatorio y ayuden al crecimiento de sus regulados.
2. Los reguladores deben de proveer formas simples y directas de relacionarse con sus regulados y de escuchar sus puntos de vista.

3. Los reguladores deben de basar sus actividades regulatorias en riesgo.
4. Los reguladores deben de compartir e intercambiar información sobre cumplimiento regulatorio y riesgo.
5. Los reguladores deben asegurar la disponibilidad de información clara, lineamientos y recomendaciones para ayudar a sus regulados a cumplir con sus responsabilidades regulatorias.
6. Los reguladores deben de asegurar que su enfoque a las actividades regulatorias es transparente.

Source: Department for Business, Energy & Industrial Strategy (2014[38]), Regulator's Code, https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/300126/14-705-regulators-code.pdf.

Obligaciones de AIR

Ofwat realiza AIRs cuando sus propuestas regulatorias generan modificaciones significativas a las políticas vigentes o bien representan cambios a la forma en la que la agencia lleva a cabo sus labores. La agencia se rige mediante los principios de transparencia, rendición de cuentas, proporcionalidad, consistencia y focalización de las intervenciones regulatorias (Ofwat, 2011_[18]). Es por esto que Ofwat involucra a los actores interesados desde etapas tempranas, consulta sus AIRs e incluye planes para el desarrollo de Revisiones Post-implementación (*Post-implementation Reviews*, PIR) antes de publicar la legislación (Ofwat, 2017_[19]).

Ofwat propone regulaciones con base en sus atribuciones y los objetivos establecidos en su estrategia (Ofwat, 2019_[20]). Es decir, la agencia realiza un AIR cuando su propuesta implica (Ofwat, 2011_[18]):

- Un impacto significativo en los clientes (en términos generales o clientes específicos) del servicio de agua o alcantarillado
- Un impacto significativo en el medio ambiente
- Un impacto significativo en la estructura del sector de agua y alcantarillados
- Un impacto significativo en las compañías del sector o concesionarios (en términos generales o tipos de compañías específicos o compañías puntuales)

La obligación de AIR aplica para aquellas propuestas con un impacto anual en las empresas de más de cinco millones (GBP). Sin embargo, Ofwat (y otras instituciones) deben de realizar un análisis proporcional al impacto de sus regulaciones para aquellas que se encuentran fuera de los parámetros mencionados anteriormente.

El AIR se basa en el sistema ROAMEF (por sus siglas en inglés), el cual considera los siguientes elementos: razón fundamental (*rationale*), objetivos, análisis, monitoreo, evaluación, retroalimentación, los cuales serán descritos a detalle en el próximo apartado (Department for Business, 2020_[16]).

Supervisión del AIR

El RPC revisa y emite opiniones formales e informales (no son públicas) sobre los análisis de impacto regulatorio elaborados por las agencias reguladoras. El objetivo principal de estas revisiones es asegurar que las decisiones de política pública sean tomadas con base en evidencia adecuada. Los tipos de opinión y recomendaciones que emite el RPC varían de acuerdo con la etapa del ciclo regulatorio, a continuación, se presenta una descripción de las mismas:

- AIR preparados para la fase de pre-consulta: El RPC provee recomendaciones sobre qué elementos se deben de considerarse en el AIR durante la fase de consulta y cuáles en la fase final. Normalmente estas recomendaciones son de carácter informal y no están disponibles al público, sin embargo, también es posible que los AIR para la consulta pública sigan un proceso de verificación formal por parte del RPC.
- AIR preparados para la fase de pre-implementación: En este tipo de AIR, el RPC se enfoca más en la estimación de los costos y beneficios de la propuesta regulatoria. El RPC puede emitir tres criterios según la información y análisis propuesto en el AIR:
 - Aviso de revisión inicial (*Initial review notice*, IRN): El RPC emite IRN cuando la calidad del AIR propuesto no cumple con los requisitos establecidos por el Comité. La revisión incluye una recomendación informal, la cual no es pública. Si el departamento encargado de preparar el AIR no cumple con las recomendaciones del RPC, esto puede derivar en una calificación roja, la cual es formal y está a disposición del público.
 - Calificación roja (*Red-rating*): Es el segundo paso en caso de que la agencia reguladora no hiciera las correcciones necesarias señaladas en el IRN. Las calificaciones rojas se publican al momento de publicar el AIR.
 - Calificación verde (*Green-rating*): Si el RPC considera que el AIR cumple con la calidad necesaria emite una calificación verde. Esto no quiere decir que el AIR es perfecto, sino que refleja que el Comité no tiene preocupaciones significativas o estima que los elementos a mejorar son menores.

Adicionalmente, los AIRs se evalúan tomando en consideración el impacto de la propuesta regulatoria en las empresas. El RPC evalúa el cálculo del impacto neto anual de la regulación en las empresas, si la evidencia proporcionada es adecuada, la estimación es validada por el Comité.

Una vez que el RPC recibe el AIR, el mismo es evaluado por un equipo técnico, quien emite una opinión. Los criterios considerados por el RPC incluyen:

- La propuesta no asume que la regulación es la solución al problema de política pública
- Se consideraron todas las alternativas regulatorias y no regulatorias
- El AIR cuenta con suficiente evidencia
- Las estimaciones de costos y beneficios son confiables
- Los impactos no monetarios se evaluaron a profundidad
- Los resultados son explicados y presentados claramente
- Se refleja adecuadamente los costos regulatorios a las empresas

La opinión es evaluada por pares dentro del RPC con la intención de asegurar la calidad de la misma. El RPC debería emitir una opinión formal en un plazo de 30 días, sin embargo, para casos particularmente complicados, el proceso puede tardar un poco más.

Contenido del AIR

La Oficina de Mejora Regulatoria ha puesto a disposición de las entidades relevantes un formato preestablecido de AIR. El mismo se encuentra en el portal de gov.uk, particularmente en este [enlace](#).

Secciones que incluye el AIR

- Descripción del problema de política pública
- Los objetivos de la acción o intervención y sus efectos deseados
- Las alternativas que se consideraron, incluidas alternativas no regulatorias. Además, se debe de especificar la alternativa preferida, así como un plan de implementación

- Costos y beneficios monetizados y no monetizados de cada una de las alternativas consideradas
- Costos y beneficios directos a los negocios y empresas
- Riesgos y supuestos considerados en el análisis
- Impacto en PyMES
- Propuesta sobre monitoreo y evaluación

La consulta pública

La participación de los actores interesados es un elemento particularmente importante para Ofwat. La agencia no solo realiza consultas, talleres y reuniones para conocer la opinión de las empresas reguladas y de los usuarios finales, sino que también establece los principios que deben de seguir las empresas reguladas al momento de involucrarse con sus clientes. Los principios de la Gráfica 5.6 son los 7 principios identificados de buenas prácticas para la relación con los usuarios. Es importante mencionar que Ofwat incluye a los actores regulados y clientes finales a lo largo del proceso regulatorio lo que le permite realizar ajustes y modificaciones a sus propuestas normativas con base en la información recabada mediante consultas públicas. Un ejemplo de cómo la agencia incluye a los actores relevantes es el proceso para la revisión de las tarifas de agua y alcantarillado (*Price reviews*, PR), que se explica a continuación.

Ofwat realiza una revisión de las tarifas que pueden cobrar las empresas proveedoras del servicio de agua y alcantarillado en Inglaterra y Gales cada cinco años. Este proceso implica balancear los intereses de los usuarios finales del servicio con la salud financiera de las empresas concesionarias, por lo que es vital considerar los puntos de vista e intereses de todos los actores interesados. Si bien la agencia hace públicas las tarifas a regir un par de meses antes de su entrada en vigencia, el desarrollo de las mismas es un proceso que lleva algunos años y cuenta con el involucramiento de los actores interesados desde un inicio.

Los comentarios y observaciones que Ofwat recibe son publicados e incorporados (cuando se considera adecuado) en las propuestas regulatorias. Por ejemplo, el proceso de revisión de tarifas para el período 2020-2025 incluyó la publicación y consulta de numerosos documentos de discusión, metodologías y propuestas para el cálculo de las tarifas de agua y alcantarillados antes de presentar el documento final.

Administración del AIR

Para la implementación del AIR, la Oficina de Mejora Regulatoria, el Departamento del Tesoro y Ofwat han emitido guías y lineamientos para facilitar la elaboración del análisis, además de asegurar la calidad del mismo. Entre los documentos a destacar se encuentran:

- El Marco de la Mejora Regulatoria ([Better Regulation Framework](#)): Este documento presenta los lineamientos que rigen el sistema de mejora regulatoria en el Reino Unido. Esta guía incluye una todos los pasos que deben de seguir las entidades reguladoras para cumplir con los principios de mejora regulatoria. Adicionalmente, incluye referencias a guías y manuales específicos según los requerimientos que deban de cumplir las instituciones de acuerdo con el tipo de regulación que se desea implementar o evaluar (Department for Business, 2020^[16]).
- El Libro Verde (*The Green Book*): El Libro Verde es un documento elaborado por el Departamento del Tesoro, el cual detalla una serie de metodologías, supuestos y consideraciones para llevar a cabo el análisis y cuantificación de los impactos de una propuesta regulatoria (United Kingdom HM Treasury, 2018^[21]).
- Política de Ofwat para el análisis de impactos: Este documento proporciona los lineamientos básicos para la evaluación de impactos regulatorios, así como las características que deben de tener las propuestas normativas de la agencia (Ofwat, 2011^[18]).

Además de contar con distintas guías y lineamientos para la elaboración del AIR, el RPC y el BRE ofrecen ayuda y soporte a las agencias reguladoras – incluida Ofwat. Por ejemplo, el RPC cuenta con un documento donde especifica las áreas de interacción con los entes reguladores (Regulatory Policy Committee, 2019^[22]).

Ejemplo del AIR

En el 2016, Ofwat publicó el [AIR](#) de las reglas tarifarias para las nuevas conexiones a la red del servicio de agua y alcantarillados (Ofwat, 2016^[23]). El documento especifica el problema de política pública bajo consideración, así como las razones por las que es necesaria la intervención del gobierno. Además de explicitar los objetivos de la política pública, el AIR debe de comprender los efectos esperados de la misma. Es importante destacar que entre las alternativas regulatorias se incluye la opción de mantener el *status quo* y no realizar una intervención normativa.

Cada una de las alternativas regulatorias es analizada para determinar sus costos y beneficios. En este ejemplo se analizan las siguientes opciones regulatorias: i) desregulación con un mínimo de normas, ii) introducción de un marco regulatorio basado en los principios establecidos en la Ley de Agua (*Water Act*, 2014), iii) establecimiento de reglas prescriptivas y estandarizadas, iv) no realizar cambios a la regulación vigente.

Adicionalmente, el AIR final incorpora los comentarios recibidos a la primera versión de AIR, la cual se sometió a consulta pública por un mes. La consulta pública permite a los actores interesados comentar sobre las alternativas regulatorias y los supuestos considerados para el cálculo de los costos y beneficios de cada una de ellas.

Finalmente, el AIR incluye un apartado donde se explicita el impacto de la regulación en las empresas y PyMES, además de incorporar la medición de gases efecto invernadero de la provisión regulatoria.

Notas

¹ El Artículo 17 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal señala que los organismos administrativos desconcentrados están jerárquicamente subordinados a las Secretarías de Estado (equivalente a Ministerio) y tendrán facultades específicas para resolver sobre la materia y dentro del ámbito territorial que se determine en cada caso.

² Los Organismo de Cuenca son unidades autónomas con capacidad técnica, administrativa y jurídica adscritos al titular de la Conagua y tienen como principales facultades, formular y proponer la política hídrica regional, administrar programas hídricos regionales, así como operar, estudiar, normar la política, la política y administrar las obras de infraestructura y recursos.

³ Las Normas Oficiales Mexicanas (NOM) son las regulaciones técnicas de observancia obligatoria cuyo fin esencial es el fomento de la calidad para el desarrollo económico y la protección de los objetivos legítimos de interés público previstos en este ordenamiento, mediante el establecimiento de reglas, denominación, especificaciones o características aplicables a un bien, producto, proceso o servicio, así como aquéllas relativas a terminología, marcado o etiquetado y de información, de acuerdo al artículo 4, fracción XVI de la Ley de Infraestructura de la Calidad.

⁴ En contraste, el Instituto Federal de Telecomunicación de México (IFT) goza de un nivel de autonomía como órgano regulador económico más parecido a la SUNASS. Como una consecuencia de esta independencia, el IFT ha establecido un sistema de AIR que es independiente del resto del gobierno federal de México. El caso de IFT se expone más adelante.

⁵ Catálogo Nacional de Regulaciones, Trámites y Servicios (artículo 3, fracción III, artículo 38 y 39 de la Ley General de Mejora Regulatoria).

⁶ Cuando el sujeto obligado considere que la publicidad pudiera comprometer los efectos que se pretendan lograr con la regulación propuesta, éste puede solicitar a la Autoridad de Mejora Regulatoria determinar esta situación. En el caso de que la Autoridad de Mejora Regulatoria determine que la publicidad en efecto comprometería los resultados, no se consultará a otras autoridades, ni hará pública la información hasta el momento en que se publique la regulación en el medio de difusión (Ver Art 74 de la Ley General de Mejora Regulatoria).

⁷ Las normas, reglas, lineamientos o disposiciones administrativas están disponibles en: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5503960&fecha=08/11/2017.

⁸ EL RPC es una entidad independiente no adscrita a ningún departamento o agencia de gobierno del Reino Unido. De esta forma se busca que las opiniones del RPC estén libres de influencia indebida tanto del gobierno como de agentes externos. Para más información sobre cómo funciona el RPC, revisar (OECD, 2018^[24]), Case Studies of RegWatchEurope regulatory oversight bodies and of the European Union Regulatory Scrutiny Board, OECD, Paris, disponible en <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/Oversight-bodies-web.pdf>.

Referencias

- Cabinet Office (2016), *Classification of Public Bodies: Guidance for Departments*, [11]
https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/519571/Classification-of-Public_Bodies-Guidance-for-Departments.pdf (accessed on 21 July 2020).
- COFEMER (2010), *Manual de la Manifestación de Impacto Regulatorio*. [2]
- CONAGUA (n.d.), *¿Qué es la CONAGUA?*, [1]
<http://www.conagua.gob.mx/CONAGUA07/Publicaciones/Folleter%C3%ADa/SGJ-3%202.pdf> (accessed on 16 July 2020).
- CONAMER (2020), *La exención de presentación de la MIR*, [7]
<https://www.gob.mx/conamer/acciones-y-programas/la-exencion-de-presentacion-de-la-mir>.
- CONAMER (2019), *Estrategia Nacional de Mejora Regulatoria*, Comisión Nacional de Mejora Regulatoria, [3]
https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/490503/Estrategia_Nacional_de_Mejora_Regulatoria-Portal.pdf (accessed on 4 June 2020).

- CONAMER (2016), *ACUERDO por el que se modifica el Anexo Unico, Manual de la Manifestación de Impacto Regulatorio del diverso por el que se fijan plazos para que la Comisión Federal de Mejora Regulatoria resuelva sobre anteproyectos y se da a conocer el Manual de la Manifestación de Impacto Regulatorio publicado el 26 de julio de 2010*, DOF, https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5466670&fecha=22/12/2016 (accessed on 17 July 2020). [8]
- Congreso de la Unión (2018), *Ley General de Mejora Regulatoria*, http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lgmr/LGMR_orig_18may18.pdf (accessed on 22 May 2018). [6]
- Department for Business, E. (2020), *Better Regulation Framework*. [14]
- Department for Business, E. (2020), *Better Regulation Framework, Interim guidance*, https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/872342/better-regulation-guidance.pdf (accessed on 18 June 2020). [16]
- Department for Business, E. (2018), *Better Regulation Framework: Guidance*, https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/735587/better-regulation-framework-guidance-2018.pdf (accessed on 2 February 2019). [15]
- Department for Business, I. (2014), *Regulator's Code*, https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/300126/14-705-regulators-code.pdf (accessed on 22 June 2020). [17]
- Department for Environment, F. (2020), *Ofwat framework document*, <https://www.ofwat.gov.uk/wp-content/uploads/2020/03/ofwat-framework-document.pdf> (accessed on 22 June 2020). [13]
- IFT (2020), *Estatuto Orgánico del Instituto Federal de Telecomunicaciones*, IFT, http://www.ift.org.mx/sites/default/files/estatuto_organico_ift_version_vigente_jul_2020.pdf (accessed on 17 July 2020). [9]
- IFT (2019), *Guía para la integración de los Análisis de Impacto Regulatorio*, IFT, Ciudad de Mexico. [10]
- OECD (2018), *Case Studies of RegWatchEurope Regulatory Oversight bodies and the European Union Regulatory Scrutiny Board*, OECD Publishing, Paris, <https://oe.cd/RPO2018> (accessed on 10 September 2020). [24]
- OECD (1999), *Regulatory Reform in Mexico*, OECD, <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/9789164180315-en.pdf?expires=1594924889&id=id&accname=ocid84004878&checksum=84D7636C4E55B31086B6B8DC43C88A54> (accessed on 16 July 2020). [4]
- Ofwat (2019), *Time to act, together: Ofwat's strategy*, <https://www.ofwat.gov.uk/wp-content/uploads/2019/10/Time-to-act-together-Ofwats-strategy-1.pdf>. [20]
- Ofwat (2017), *Delivering Water 2020: Our final methodology for the 2019 price review*, <https://www.ofwat.gov.uk/wp-content/uploads/2017/12/Final-methodology-1.pdf>. [19]
- Ofwat (2016), *Appendix 6: Final Impact Assessment for New Connections charging rules*, https://www.ofwat.gov.uk/wp-content/uploads/2016/12/Impact-Assessment-New-Connections-charging-rules_17-Nov-1.pdf (accessed on 29 June 2020). [23]

- Ofwat (2011), *Ofwat's policy on impact assessments*, https://www.ofwat.gov.uk/wp-content/uploads/2016/05/pap_pos_2011impact.pdf (accessed on 18 June 2020). [18]
- Regulatory Policy Committee (2019), *The RPC-How we work with departments*, https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/795424/The_RPC_Offer_to_departments_logo.pdf (accessed on 29 June 2020). [22]
- Rocha, J. and F. Aguilar (2019), *Cooperación Ecuador-México en Materia de Mejora Regulatoria. El Análisis de Impacto Regulatorio como Herramienta de la Política Regulatoria*, CONAMER. [5]
- The United Kingdom (1991), *Water Industry Act 1991*, <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1991/56/contents> (accessed on 17 June 2020). [12]
- United Kingdom HM Treasury (2018), *The Green Book: Central Government Guidance on Appraisal and Evaluation*, https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/685903/The_Green_Book.pdf (accessed on 26 June 2020). [21]

6 Casos de estudio peruanos

Este capítulo tiene el objetivo de hacer un recuento y análisis de los esfuerzos existentes para implementar el AIR en el Perú. Por un lado, presenta los trabajos del gobierno central, principalmente por medio de la Presidencia del Consejo de Ministros y el Ministerios de Economía y Finanzas. El capítulo también presenta tres casos de estudio donde se detallan los trabajos de tres reguladores independientes: Ositran, Osiptel y Osinergmin. La finalidad del capítulo es permitir que la Sunass conozca las lecciones y buenas prácticas de sus pares.

Elementos transversales del AIR en el Perú

En 2016, el marco del Programa País, la OCDE realizó una revisión de la política regulatoria del Perú para evaluar las políticas, instituciones y herramientas utilizadas por el gobierno y organismos regulatorios en el Perú para el diseño, implementación y ejecución de regulaciones de alta calidad. El informe proporciona una evaluación general del contexto político de la reforma regulatoria realizada por organismos de vigilancia y agencias regulatorias (OCDE, 2016^[1]).

En esta sección se describe el marco legal para la producción regulatoria en el Perú en las entidades del Poder Ejecutivo que preceden a la implementación del Análisis de Impacto Regulatorio (AIR), así como las acciones que se han realizado con miras a lograr este objetivo.

Marco legal para la producción regulatoria del Poder Ejecutivo

A nivel general, el Poder Ejecutivo cuenta con las siguientes normas que establecen disposiciones de obligatorio cumplimiento para las entidades de este poder para la producción regulatoria:

- Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (LOPE). Establece los principios y las normas básicas de organización, competencias y funciones del Poder Ejecutivo¹, incluyendo la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM), los ministerios y los organismos reguladores. La LOPE también establece, entre otras funciones, las funciones reglamentarias del Poder Ejecutivo.²
- Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General (TUO LPAG). Establece las normas que deben ser seguidas por las instancias del Poder Ejecutivo en sus funciones administrativas. El TUO LPAG regula los procedimientos administrativos desarrollados por las entidades públicas y establece el régimen jurídico aplicable para que sus actuaciones sirvan a la protección del interés público.³
- Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa (LMPSL). Exige que todas las propuestas regulatorias incluyan una explicación de sus fines, señalando la justificación que las sustenta (exposición de motivos). El Reglamento de esta norma detalla más a fondo el contenido de la exposición de motivos (descripción de las razones para dictar la normativa), que debe incluir la información de los informes técnicos revisados. El Reglamento de la LMPSL también exige que las propuestas de Decretos Supremos que versen sobre materia económica y financiera incluyan un análisis de costo/beneficio⁴, y un análisis de impacto de la propuesta sobre la legislación nacional⁵.
- Guía de Técnica Legislativa para la elaboración de proyectos normativos de las entidades del Poder Ejecutivo, que tiene por objeto orientar a las entidades de la administración pública peruana en la elaboración de proyectos normativos de carácter general.⁶

Asimismo, en el caso de la participación y consulta, las entidades del Poder Ejecutivo se rigen por las siguientes normas:

- Constitución Política del Perú (OECD, 2019^[2]). Es el instrumento jurídico más importante del ordenamiento peruano y prevalece sobre cualquier otra norma legal. Esta norma dispone la importancia de la publicidad para la vigencia de toda norma del Estado.⁷ Conforme a ella, la LMPSL establece lineamientos para la elaboración, denominación y publicación de las leyes.
- El TUO LPAG también contiene disposiciones importantes para la consulta pública, al ordenar que las autoridades abran un periodo de información pública, en especial, antes de aprobar cualquier norma administrativa que afecte los derechos o intereses de los ciudadanos.⁸
- La Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LTAIP), promueve la transparencia de las actuaciones del Estado y regula el derecho de los administrados al acceso a la información pública.⁹ La LTAIP establece la obligación de las entidades públicas de difundir en sus portales

distintas disposiciones y comunicados, para promover la transparencia de sus actos y el acceso a su información.

- Ley Marco de Organismos Reguladores (LMOR). Aplicable para los reguladores económicos peruanos, dispone la creación de Consejos de Usuarios, que son un mecanismo de participación de partes interesadas en el sector regulado. El Reglamento de esta ley establece que los organismos reguladores deben velar por la adecuada transparencia en el desarrollo de sus funciones, estableciendo mecanismos que permitan el acceso de los ciudadanos a la información administrada o producida por ellos y la participación de los ciudadanos en el proceso de toma de decisiones y en la evaluación del desempeño de dichos organismos.¹⁰ Además, los organismos reguladores se sujetan a las disposiciones de transparencia y procedimientos de consulta pública contemplados en sus reglamentos.
- Reglamento LMPSL desarrolla las disposiciones de la LMPSL relacionadas con la estructura que debe ser observada para la elaboración, denominación y publicación de la legislación nacional.
- Reglamento que establece disposiciones relativas a la publicidad, publicación de proyectos normativos y difusión de normas legales de carácter general (Reglamento PPD). Este Reglamento exige que todas las propuestas normativas del Poder Ejecutivo —excepto los Decretos Legislativos y los Decretos de Urgencia, que tienen rango de ley— estén a disposición del público durante un periodo no menor a 30 días antes de la fecha prevista de su entrada en vigor. Asimismo, el Reglamento PPD establece la recepción de comentarios de las personas interesadas y promueve la difusión permanente de estas normas a través del uso de los portales electrónicos de las Entidades Públicas del Poder Ejecutivo y otras herramientas institucionales.

Avances en la implementación del AIR en el Poder Ejecutivo

Rol de la PCM en el proceso de implementación del AIR

La PCM es responsable de la coordinación de las políticas nacionales y sectoriales del Poder Ejecutivo. De acuerdo con la LOPE, la PCM realiza coordinaciones con los demás poderes del estado, organismos constitucionales, gobiernos regionales, gobiernos locales y la sociedad civil.¹¹ Además, goza de las funciones que se otorgan a los demás ministerios del Poder Ejecutivo, entre los que se encuentran la formulación, planificación, dirección, coordinación, ejecución y supervisión de la política nacional y sectorial bajo su competencia; la aprobación de disposiciones normativas; lograr el cumplimiento del marco normativo; y realizar el seguimiento del desempeño y logros alcanzados a nivel nacional, regional y local.¹²

En la misma línea, el Reglamento de Organización y Funciones de la PCM (ROF PCM) señala que la PCM es la instancia rectora del Sistema Administrativo de Modernización de la Gestión Pública¹³, que impulsa reformas en todos los ámbitos de la gestión pública, aplicables a todas las entidades y niveles de gobierno, teniendo competencia en materia de funcionamiento y organización del Estado, simplificación administrativa, ética y transparencia, participación ciudadana, y la promoción de la calidad de las regulaciones que emite la administración pública, entre otras.¹⁴

La rectoría de ese sistema recae en la Secretaría de Gestión Pública, órgano independiente de la Secretaría General.¹⁵ A su vez, para cumplir con sus funciones, la Secretaría de Gestión Pública cuenta, entre otros, con la Subsecretaría de Simplificación y Análisis Regulatorio. Las funciones de esta Subsecretaría se concentran, primordialmente, en temas de simplificación administrativa y calidad regulatoria, incluyendo:

- Diseñar, elaborar, actualizar, proponer e implementar políticas, planes y estrategias en materia de simplificación administrativa y acciones sobre calidad regulatoria en el ámbito de su competencia.
- Elaborar informes de opinión técnica de ley y autógrafas en materia de simplificación administrativa, servicios prestados en exclusividad y calidad regulatoria.

- Realizar la supervisión y fiscalización del cumplimiento de las normas de simplificación administrativa y calidad regulatoria.
- Diseñar y proponer indicadores y herramientas que faciliten el seguimiento y evaluación de los planes y demás instrumentos vinculados con la simplificación administrativa y la calidad regulatoria en el ámbito de sus competencias.
- También tiene la función de implementar metodologías y acciones para el análisis del AIR, y asesorar a las entidades públicas sobre la adecuación del AIR en el proceso de formación normativa, y emitir opinión y asesorar a las entidades públicas sobre la adecuación del AIR en el proceso de formación normativa, en las materias de su competencia.¹⁶

Diseño del AIR para el Poder Ejecutivo

La producción normativa en el Estado peruano es profusa. Entre 2015-19 se emitieron 574 leyes, 289 Decretos Legislativos y 76 Decretos de Urgencia. Estas últimas dos son tipos de normas que tienen un rango similar al de la ley. A nivel de normas de rango menor, en el mismo periodo se emitieron 4,598 Decretos Supremos, 6,819 Resoluciones Supremas y 26,223 Resoluciones Ministeriales.¹⁷ En el caso específico de la PCM, en el periodo antes indicado, emitió un total de 664 Decretos Supremos.¹⁸

El proceso de formulación de normas de carácter general en el Poder Ejecutivo peruano comprende varias etapas, resumidas a continuación: el análisis de constitucionalidad y legalidad, la necesidad de la norma, el análisis del contenido de la propuesta normativa, análisis costo – beneficio y análisis de impacto de la vigencia de la norma en la legislación vigente. Estos elementos están considerados en las exposiciones de motivos de las normas que son aprobadas. Sin embargo, este proceso tiene varias oportunidades de mejora.

Aun cuando las entidades públicas cuentan con estrategias para la recolección de datos que coadyuven al análisis de las propuestas normativas (OECD, 2019^[2]), las exposiciones de motivos generalmente no cuentan con evidencia de la existencia de un problema público que requiera la intervención del Estado, ni contienen identificación apropiada de los objetivos de política pública. Además, el análisis del contenido de la propuesta normativa es una repetición de las disposiciones recogidas en el proyecto normativo y estas no contemplan una evaluación de alternativas a la regulación. En el caso del análisis de costo – beneficio, en los casos en los que este se incluye, es más cualitativo que cuantitativo. Las exposiciones de motivos tampoco contemplan mecanismos de cumplimiento de la regulación, ni de monitoreo y evaluación que permita hacer un seguimiento de la eficacia de la norma.

Adicionalmente, en cuanto a las consultas públicas, si bien existe un procedimiento para la participación de grupos de interés mediante la publicación anticipada de los proyectos normativos¹⁹, cada entidad pública emplea distintas modalidades de consulta en distintos momentos y no existe un procedimiento homologado para la atención de los comentarios recibidos.

Por ello, la PCM impulsó la aprobación del Decreto Legislativo que aprueba medidas adicionales de simplificación administrativa, y perfecciona el marco institucional y los instrumentos que rigen el proceso de mejora de calidad regulatoria (Ley del AIR).²⁰ Esta norma incluye disposiciones que regulan los instrumentos que rigen el proceso de mejora de la calidad regulatoria, entre otros, el AIR *ex ante* y *ex post*. Además, la Ley del AIR estableció la obligación para la PCM, el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) y el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (MINJUS) para emitir un reglamento que regule el AIR.

En base a ello, la PCM ha elaborado una propuesta de reglamento para la aplicación del AIR para las entidades del Poder Ejecutivo el cual, al momento de la preparación de este reporte, todavía no se ha aprobado. que desarrolla los lineamientos para la aplicación de esta herramienta a fin de garantizar que la propuesta de intervención regulatoria sea la mejor opción para contribuir a solucionar un problema público identificado sobre la base de evidencia. La PCM realizó talleres con las entidades públicas pertenecientes al Poder Ejecutivo para dar a conocer el contenido de la propuesta de reglamento y recoger

sus comentarios. De manera paralela, la PCM viene elaborando manuales que faciliten la aplicación del AIR. Estos manuales corresponden a la aplicación del AIR, la agenda temprana, proceso de consulta pública, y al uso de metodologías para realizar el análisis de costo – beneficio o evaluación de impacto. Además, la PCM tiene previsto desarrollar pilotos en diez entidades públicas con la finalidad de generar retroalimentación en la mejora de los manuales para su posterior aplicación obligatoria por parte de todas las entidades del Poder Ejecutivo

Prácticas consistentes con el AIR: el análisis de calidad regulatoria

En 2016, la PCM impulsó la aprobación del Decreto Legislativo que aprueba medidas adicionales de simplificación administrativa (Ley del ACR)²¹. La Ley del ACR establece la obligación de realizar un análisis de calidad regulatoria a todas las disposiciones normativas de carácter general emitidas por el Poder Ejecutivo en las que se establezcan procedimientos administrativos o trámites (OECD, 2019^[2]). A partir de este proceso se busca identificar, reducir y/o eliminar aquellos trámites que resulten innecesarios, injustificados, desproporcionados, ineficaces, redundantes o no se encuentran adecuados a las leyes que les sirven de sustento; reducir cargas administrativas; y contribuir a la transparencia en la gestión²².

Conforme al ACR, las entidades del Poder Ejecutivo deben realizar tres acciones: una evaluación *ex ante* de los impactos de los procedimientos administrativos, una revisión de las regulaciones existentes y una revisión de las regulaciones en plazos no menores de tres años, a fin de reducir las cargas. No obstante, el ACR evalúa únicamente procedimientos administrativos y no todas las medidas regulatorias emitidas por las entidades gubernamentales.

El ACR, aunque tiene una finalidad y dinámica distinta del AIR, es un mecanismo adicional revisión de regulaciones, en particular, de aquellas que establecen cargas innecesarias a través de procedimientos administrativos, generando un sobre costo para la sociedad.

El Decreto Supremo que aprueba el Reglamento para la aplicación del Análisis de Calidad Regulatoria de procedimientos administrativos establecido en el artículo 2 del Decreto Legislativo No. 1310 (Reglamento del ACR)²³ establece que los procedimientos administrativos son evaluados mediante el ACR aplicando cuatro criterios: legalidad, necesidad, efectividad y proporcionalidad. Los resultados de esta evaluación son validados por una Comisión Multisectorial sobre Calidad Regulatoria (CMCR), establecida como organismo permanente que emite opiniones sobre las evaluaciones a la PCM²⁴. Las opiniones de la CMCR propuestas de modificación para que sean implementadas por la entidad gubernamental, así como la aceptación o rechazo del procedimiento administrativo si no se cumplen con los principios de legalidad o necesidad.

Una vez que la CMCR valida los ACR, las entidades gubernamentales están en la obligación de preparar una nuevo ACR de los procedimientos validados en un plazo no menor de tres años de la fecha de validación, siguiendo los criterios de priorización y evaluación que serán aprobados por Decreto Supremo.

El proceso de ACR tuvo una duración de más de dos años, en el que se revisaron 2432 procedimientos. De estos, 1439 fueron validados, 319 eliminados y 674 declarados improcedentes²⁵. Ello implica un ahorro para personas naturales, empresas y organizaciones sin fines de lucro, ya que aproximadamente cerca de cuatro millones de solicitudes de procedimientos dejarán de ser entregadas. Además, el 73% de procedimientos eliminados tienen impacto en la micro, pequeña y mediana empresa (MIPYME). De acuerdo con la PCM, la reducción generada como resultado de la aplicación del ACR es equiparable a S/. 286.3 millones (Presidencia del Consejo de Ministros, 2019^[3]).

Además, como parte de las actividades de implementación de las recomendaciones del Estudio de Política Regulatoria de la OCDE para el Perú, en lo que se refiere a la puesta en marcha del AIR en el país, en el 2017 se implementó el programa “AIR piloto” a cargo del MEF, la PCM y el MINJUS. Este programa piloto permitió realizar revisiones de proyectos normativos, entre los que se encontraron los decretos legislativos aprobados por el Poder Ejecutivo en el marco de las facultades delegadas por el Congreso de la

República, antes de su ingreso a la Comisión de Coordinación Multisectorial (CCV).²⁶ A través de esta revisión se analiza la necesidad del proyecto normativo y que no transgreda normas de simplificación administrativa (a cargo de la PCM), la constitucionalidad y legalidad de la propuesta de norma (a cargo del MINJUS), así como la información de los costos y beneficios identificados (a cargo del MEF).

El AIR en organismos del Poder Ejecutivo

Si bien la PCM está impulsando la implementación del AIR en el Poder Ejecutivo, el MEF y tres reguladores económicos peruanos han realizado acciones conducentes a implementar el AIR en sus entidades.

El Perú tiene cuatro reguladores económicos: el Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería (Osinergmin), Organismo Supervisor de Inversión Privada en Telecomunicaciones (Osiptel), Organismo Supervisor de la Inversión en Infraestructura de Transporte de Uso Público (Ositran) y Superintendencia Nacional de Servicios de Saneamiento (Sunass). Estos organismos están adscritos a la PCM y cuentan con autonomía técnica, administrativa, económica y financiera. Además, estos organismos se rigen por la LMOR que, entre otras funciones, les confiere la potestad para dictar distintas normas de carácter general y particular, para regular los intereses, obligaciones o derechos de las entidades o actividades supervisadas o de sus usuarios.

Los casos de estudio tienen por objeto detallar los avances en la aplicación del AIR y mejores prácticas del MEF y de los organismos reguladores pares de Sunass. Cada uno de los casos de estudio está dividido en seis partes. En la primera, se detalla el marco legal implementado por el regulador para llevar a cabo el AIR; en la segunda, se describe el proceso de implementación del AIR; en la tercera, se informa sobre los AIR desarrollados; en la cuarta, se describen los elementos que componen el AIR en el regulador; en la quinta se brinda información sobre los ejemplos de AIR realizados y sus procesos de consulta; y, en la sexta, se brinda información sobre otras prácticas relevantes en política regulatoria. A partir de esta descripción, se busca rescatar las lecciones en la implementación del RIA en estos organismos.

Caso de estudio 1: Ministerio de Economía y Finanzas

Contexto

El MEF es un organismo del Poder Ejecutivo, cuyo ámbito es el Sector Economía y Finanzas. Según el Texto Integrado actualizado del Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Economía y Finanzas (ROF del MEF), este ministerio ejerce sus competencias a nivel nacional en las siguientes materias: económico, financiero y fiscal; escalas remunerativas y beneficios de toda índole en el sector público; previsional público y privado en el ámbito de su competencia; inversión pública y privada; presupuesto público, endeudamiento público, tesorería, contabilidad, programación multianual y gestión de inversiones, gestión fiscal de los recursos humanos y abastecimiento; tributario, ingresos no tributarios, aduanero, arancelario y contrataciones públicas; y la armonización de la actividad económica y financiera nacional para promover su competitividad, la mejora continua de productividad y el funcionamiento eficiente de los mercados.

El MEF tiene dos viceministerios, el de Hacienda y el de Economía. Este último tiene, entre otras funciones, coordinar, ejecutar y supervisar la aplicación de políticas, estrategias, planes, programas y proyectos en materia macroeconómica y microeconómica, que incluye, asuntos de competencia y productividad (ROF del MEF).²⁷

Uno de los órganos de este viceministerio es la Dirección General de Asuntos de Economía Internacional, Competencia y Productividad (DGAEICIP), encargado de proponer, dirigir y formular medidas de política

y planes que promuevan una mayor producción y productividad. Entre otras funciones asignadas, la DGAEICIP formula y propone medidas para mejorar los procesos de expedición de normas, a fin de que sean consistentes con la asignación eficiente de recursos productivos y no constituyan trabas al mecanismo de competencia y al desempeño de los mercados (ROF del MEF).²⁸

Asimismo, el MEF – a través del Viceministerio de Economía – es una de las entidades que integra la CMCR que analiza el ACR.

Marco legal para realizar el análisis de impacto regulatorio en el MEF

El MEF fue la primera entidad peruana en implementar mecanismos para la mejora regulatoria en el país. En el 2006 se elaboró el “Manual para el Análisis Económico y Legal de la Producción Normativa en el Ministerio de Economía y Finanzas” (Manual AIR MEF). Su objetivo es mejorar y hacer eficientes los procesos de expedición de normas económicas, de forma que no constituyan trabas al mecanismo de competencia y al desempeño de los mercados. El Manual AIR MEF es de aplicación para la elaboración de todos los dispositivos que emita el MEF, salvo que existan disposiciones legales que señalen lo contrario. Asimismo, el Manual AIR MEF debe ser seguido por las Direcciones Generales del MEF, además de aquellas normas que establecen procedimientos y obligaciones respecto de la elaboración de los dispositivos legales.

Asimismo, el MEF elaboró unos Lineamientos para el mejoramiento de calidad de las normas y regulaciones; no obstante, estos no han sido aprobados a la fecha. El AIR en el MEF se sostiene en los siguientes principios que rigen su política normativa subrayados en la Tabla 6.1.

Tabla 6.1. Principios de la política normativa del MEF

Principios	Alcances
Necesidad	Para el diseño de una intervención se debe contar con la mayor cantidad de evidencia previa que demuestre la necesidad de la norma y se debe explorar todas las alternativas de intervención para solucionar el problema
Efectividad	El objetivo de la regulación debe estar claramente definido, así como los impactos económicos y desempeño posible en el tiempo; también demanda el examen exhaustivo de la necesidad y pertinencia de la norma
Proporcionalidad	Implica la realización del análisis costo – beneficio, de modo que los costos que genera la norma no sean mayores que los costos del problema
Transparencia	Los proyectos de norma, salvo casos excepcionales, deben ser publicados en forma previa para recabar comentarios del público y lograr que la retroalimentación mejore la fórmula normativa
Consistencia	Las normas deben ser consistentes con los objetivos generales de la entidad

Fuente: Manual AIR MEF.

De acuerdo con el Manual AIR MEF, el proceso de elaboración y aprobación de instrumentos normativos debe seguir ciertas pautas y controles para asegurar la emisión de normas de calidad. El Informe de Impacto Normativo (IIN) describe las etapas del proceso de creación de la norma en el MEF y contiene el análisis del impacto de la propuesta. El IIN tiene por objeto aplicar los controles y filtros necesarios para el análisis normativo y recoger los principios de las buenas prácticas regulatorias.

El Manual AIR MEF también dispone la necesidad de formular consultas en el proceso de elaboración de normas y la publicación previa de las normas, como mecanismo que incrementa la transparencia en la toma de decisiones.

Implementación del AIR en el MEF

Una de las principales razones de la amplia difusión del AIR es que ayuda a mejorar el proceso de toma de decisiones que define la normativa. El AIR promueve un proceso sistemático, con un enfoque comparativo sobre decisiones de política y hace consciente al emisor de la normatividad sobre la identificación precisa del problema que se quiere atender, además de las distintas alternativas para lograrlo. Adicionalmente, el AIR pregunta sobre la viabilidad económica de implementar una regulación. Otra ventaja del AIR es que provee un método de análisis basado en evidencia que compara distintas propuestas o alternativas; promueve la identificación de beneficios y costos (directos o indirectos) derivados de la regulación; establece un sistema racional de decisiones y evalúa de forma transversal la regulación (Presidencia del Consejo de Ministros, 2019^[3]).

Proceso de elaboración

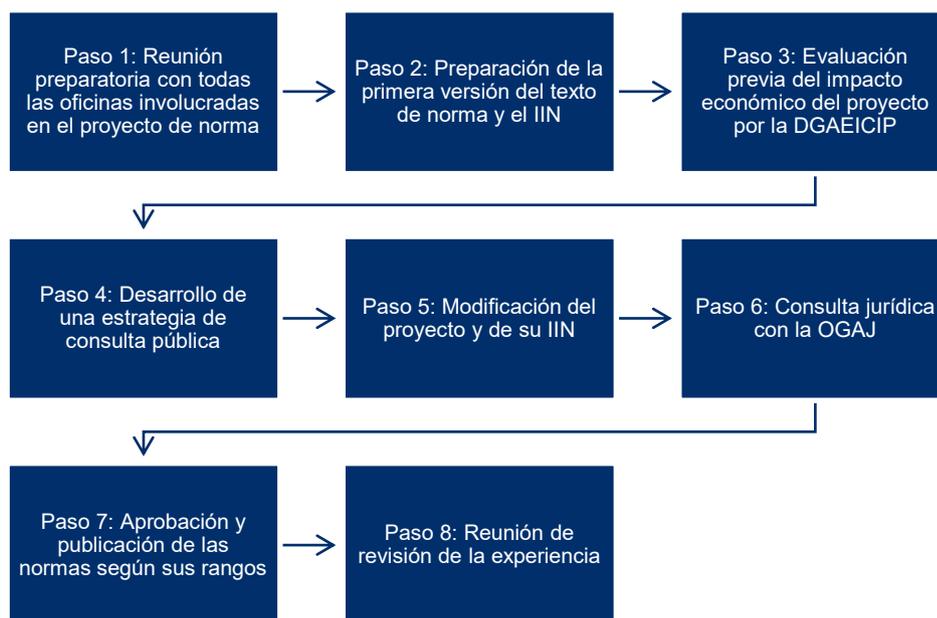
El Manual AIR MEF ha previsto un procedimiento especial de aprobación de la eventual regulación con controles o filtros para asegurar el cumplimiento de los principios que rigen la política normativa del MEF. Un primer control es el realizado por la Alta Dirección del MEF, la que debe aprobar el inicio del proceso de elaboración de la norma. Una vez que se obtiene la aprobación, el órgano de línea del MEF que propone una norma es el encargado de realizar la elaboración de la propuesta normativa y del IIN.

El control de la calidad de la regulación es realizado por la DGAEICIP, la que también provee asesoramiento en la formulación del IIN. Por su parte, la Oficina General de Asesoría Jurídica (OGAJ) realiza el control legal de la propuesta normativa para asegurar la constitucionalidad de la norma y su coherencia con el ordenamiento jurídico vigente. Finalmente, la publicación de la propuesta normativa para comentarios es considerado un mecanismo de control en tanto busca asegurar la transparencia del proceso normativo.

El proceso de elaboración de un proyecto normativo conlleva ocho etapas, conforme se aprecia en la Gráfica 6.1.

Si bien el proceso dispone de varios controles, nace con la finalidad de elaborar una propuesta normativa, la que es sometida a pruebas de resistencia para identificar potenciales falencias; es decir, el proceso parte bajo la premisa que la decisión a implementar es una regulación. La evaluación de otras alternativas a la regulación es un elemento que puede surgir como parte de la evaluación que realice la DGAEICIP como parte del control de la calidad de las regulaciones. En el mismo sentido, el análisis de legalidad se produce sobre la propuesta normativa antes de que esta se publique en el diario oficial.

Un elemento destacado del Manual AIR MEF es el paso final, destinado a revisar la experiencia de la formulación de la norma con la finalidad de identificar oportunidades de mejora que sean implementados en otros procesos.

Gráfica 6.1. Proceso de elaboración de instrumentos normativos en el MEF

Fuente: Manual AIR MEF.

Capacitación de AIR para el personal del MEF

En mayo del 2017, el MEF organizó un Taller de capacitación sobre Análisis de Impacto Regulatorio. El taller se compuso de 22 sesiones realizadas durante 3 días y dirigidas por funcionarios de la OCDE y 2 expertos internacionales de México y de la Oficina de Prestación de Servicios de Reglamentación del Reino Unido. El objetivo fue capacitar a funcionarios del MEF y de otros organismos gubernamentales sobre la elaboración y evaluación del AIR.

El taller abordó cada uno de los elementos que conforma el AIR: definición del problema, objetivo de la política, alternativas, evaluación del impacto, participación de los interesados, evaluación de la competencia e implementación del AIR; así como el análisis de 9 casos de estudio.

Además de funcionarios del MEF, en este taller asistieron más de 90 funcionarios del gobierno del Perú de la PCM, el MINJUS, el Ministerio de Comercio y Turismo, el Ministerio de Cultura, Agricultura y Riego, el Ministerio de Salud, el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, la agencia de competencia (INDECOPI), Osiptel, Osinergmin, Ositran y Sunass, entre otros.

AIR desarrollados por el MEF

De manera ordinaria el MEF emite pocas regulaciones. La mayoría de las normas son aprobadas en temas tributarios, que están exceptuados del AIR. Para las demás normas el MEF aprobó el Manual AIR MEF. Pese a ello, no existe una obligación para aplicar el Manual AIR MEF, por lo que en la práctica el AIR no es aplicado de manera sistemática. Por ello, de manera general, los procesos de formulación normativa del MEF no han seguido las pautas establecidas en el Manual AIR MEF.

Elementos del AIR

El Manual AIR MEF recoge el principio de proporcionalidad como parte del análisis del AIR, lo que implica que debe realizarse el análisis de los costos y beneficios de la propuesta de modo tal que se verifique que estos últimos superen a los costos. A diferencia de lo que se aprecia en los reguladores económicos, el

Manual AIR MEF no ha incorporado diferentes tipos de AIR por nivel de impacto. No obstante, el Manual AIR MEF prevé exclusiones para la aplicación del AIR. Estas son:

- Normas que no tienen impacto directo o indirecto sobre la competencia en los mercados.
- Enmiendas menores que no alteren el ordenamiento jurídico y el desempeño de los mercados.
- Normas operativas de compras del estado.
- Regulaciones asociadas a los sistemas de presupuesto, endeudamiento, contabilidad, tesorería e inversión pública.
- Normas relacionadas al ámbito administrativo del ministerio.
- Regulaciones asociadas con situaciones de carácter de urgencia en función de la atención oportuna a una necesidad de intervención pública, como la prevención de un daño económico irreparable o la eliminación de trabas administrativas.

Como ha sido señalado, el MEF no aplica de manera sistemática el AIR en la práctica; sin embargo, se brinda la información que contempla el Manual AIR MEF sobre cada uno de los elementos de análisis de la herramienta que deberían ser considerados en el proceso regulatorio.

Definición del problema

Según el Manual AIR MEF, el diagnóstico del problema requiere de toda la información pertinente y disponible que pueda ser recolectada sobre el funcionamiento del mercado involucrado y el comportamiento de los regulados; y cuando no sea posible encontrar evidencia en el país, se puede considerar el de otros o emplear estudios cualitativos sobre el problema.

Aun cuando el MEF carece de un proceso sistematizado para identificar el problema —como lista de preguntas o criterios— la definición del problema llevada a cabo es compatible con las prácticas del AIR (OECD, 2019^[2]). Las exposiciones de motivos de las normas que ha emitido el MEF incluyen una descripción de los problemas que motivan la intervención del estado.

Definición de objetivos de política

El Manual AIR MEF recoge varios principios que rigen la política normativa del MEF, alguno de los cuales están vinculados con la definición de los objetivos de política. Por un lado, a partir del principio de efectividad se demanda que la norma tenga claramente definido su objetivo y los mecanismos a partir de los cuales este debe ser alcanzado; por el otro lado, la aplicación del principio de consistencia supone que las normas que se emitan deben guardar consistencia con los objetivos generales del MEF, lo que supone la coordinación entre las distintas dependencias de la entidad. Además, el Manual AIR MEF establece que el IIN debe incluir como un elemento de análisis a los objetivos que busca alcanzar la regulación.

Sin embargo, la definición clara del objetivo de política pública ha sido uno de los aspectos que merecen mayor atención al momento de la formulación normativa (OECD, 2019^[2]).

Alternativas a la regulación

Esta etapa de análisis permite identificar otras herramientas, distintas a la regulación, que pueden ser empleadas para alcanzar los objetivos determinados de manera más eficiente y eficaz. Una de estas opciones implica mantener el *status-quo* y analizar las consecuencias de este escenario. Una buena práctica para la aplicación de la metodología del AIR es considerar todas las alternativas posibles, incluyendo regulaciones basadas en el desempeño, regulaciones basadas en procesos, la co-regulación, medidas de información y educación y la aplicación de las ciencias del comportamiento (OECD, 2020^[4]).

El Manual AIR MEF establece como un principio que rige la política normativa del MEF a la necesidad, la que implica la exploración de todas las alternativas de intervención que traten de solucionar el problema público, incluyéndose entre estas la evaluación de la posibilidad de alcanzar los resultados deseados de política pública sin la necesidad del cambio del marco legal vigente. Sin embargo, esta evaluación no es considerada de manera ordinaria en los análisis realizados por el MEF.

Análisis de alternativas disponibles

El análisis costo – beneficio es una de las metodologías más útiles para la realización del AIR, pues permite comparar cuantitativamente el impacto neto esperado de las distintas alternativas regulatorias y no regulatorias. Para ello, se debe cuantificar y monetizar los costos y beneficios directos e indirectos de los impactos de dichas alternativas. Esta evaluación asegura que la regulación solo se hace cuando sus beneficios superan los costos que impone (OECD, 2008^[5]). En algunos casos la cuantificación monetaria de costos y beneficios no será posible, por ejemplo, cuando la información no está disponible. En estos casos, se puede realizar una identificación conceptual de los costos y beneficios para efectuar un análisis de razonabilidad de la regulación.

El Manual AIR MEF establece que la evaluación de las alternativas es uno de los principales componentes del análisis previo requerido del proceso, para lo cual se requiere la cuantificación de los impactos económicos y el desempeño posible en el tiempo de las alternativas evaluadas. El Manual recoge la metodología del análisis de costo – beneficio. Se busca que los costos generados por la norma a la sociedad por la intervención normativa no sean mayores que los costos que genera el problema existente. El IIN contempla esta evaluación, la que debe incluir la identificación de los efectos sobre la competencia en los mercados, el comercio nacional e internacional, el consumidor, el desempeño empresarial, entre otros.

No obstante, el Manual AIR MEF no desarrolla las pautas para realizar los análisis y, aun cuando se establece que debe efectuarse un análisis cuantitativo, en muy pocas ocasiones el MEF ha realizado dicho análisis. Además, los análisis cualitativos se no se han realizado de manera sistemática. Asimismo, como ha sido indicado, el MEF no considera en el análisis otras medidas distintas a la regulación (OECD, 2019^[2]) aunque en algunos casos ha considerado el escenario en el que no se produce un cambio normativo.²⁹

Cumplimiento de la regulación

El establecimiento de una estrategia de cumplimiento de la regulación genera, entre otros beneficios, la minimización de costos y esfuerzos para los sujetos regulados y el gobierno, la generación de incentivos para que los sujetos regulados cumplan con la regulación, así como directrices adecuadas para quienes supervisan la regulación (OECD, 2019^[2]).

El Manual AIR MEF reconoce la importancia de identificar los mecanismos elegidos para la implementación del proyecto de norma como parte del análisis, no obstante, carece de una explicación que oriente a los funcionarios del MEF para realizar esta identificación. El Manual tampoco contiene disposiciones vinculadas a la necesidad de asegurar el cumplimiento de la regulación. En la práctica, en el proceso de preparación de la normativa, el MEF no considera este elemento como parte de su análisis.

Mecanismos de monitoreo y evaluación

Los mecanismos de monitoreo y evaluación de la propuesta implementada permiten identificar si los objetivos de política pública se están alcanzando y determinar si la regulación propuesta es necesaria o si puede ser más eficaz y eficiente para alcanzar los objetivos propuestos (OECD, 2019^[2]). Por ello, los mecanismos de evaluación deben ser pensados desde el momento del diseño de la normativa.

Al igual que en el caso de los mecanismos de cumplimiento de la regulación, el Manual AIR MEF reconoce la necesidad de identificar los mecanismos de seguimiento del proyecto de norma; sin embargo, no brinda una orientación sobre las pautas que deben seguir los funcionarios del MEF para llevar a cabo una evaluación *ex post* de la regulación. Asimismo, el MEF no realiza un análisis de este aspecto durante el proceso de formulación de la norma.

Consulta pública

La consulta pública es uno de los elementos más importantes del AIR, pues permite mejorar la transparencia en la toma de decisiones, y las dota de eficacia y legitimidad (OECD, 2008^[6]), de ahí que resulte necesario identificar el momento, la forma y los alcances para llevarla a cabo.

El Manual AIR MEF establece que las consultas pueden realizarse a través de la publicación del proyecto de norma en el portal institucional de la entidad y/o en el diario oficial “El Peruano”, así como mediante paneles u otros medios, según se requiera en cada caso. Sin embargo, las consultas, cuando se llevan a cabo, son realizadas únicamente mediante la publicación del proyecto normativo. Comúnmente el MEF no publica los proyectos normativos para recabar comentarios antes de su aprobación (OECD, 2019^[2]).

Asimismo, el Manual AIR MEF otorga un plazo de dos semanas como máximo desde la publicación del proyecto normativo para que las partes interesadas puedan remitir sus opiniones, comentarios u observaciones. Este plazo es menor al establecido por el Reglamento PPD, que dispone la obligación de publicar los proyectos de normas en el diario oficial El Peruano o en los portales electrónicos durante un plazo no menor de treinta días. Además, en la práctica, las publicaciones de los proyectos normativos han sido realizadas considerando distintos plazos, menores al plazo dispuesto por el Reglamento PPD.

Además, el Manual AIR MEF no considera consultas previas a la elaboración de la propuesta normativa; tampoco contiene disposiciones específicas sobre los criterios que pueden ser empleados para determinar la forma de la consulta y la identificación de las posibles partes interesadas, así como para el manejo de los comentarios del público.

Análisis de la legalidad

Esta evaluación se produce una vez que ya se cuenta con una propuesta de norma y tiene por objeto verificar la consistencia de la propuesta con el marco jurídico vigente. El Manual AIR MEF no ha incorporado pautas para desarrollar dicho análisis, el que se limita a la técnica jurídica empleada.

Ejemplos de AIR y de su proceso de consulta

AIR: “Modificación del Reglamento de la Ley General de Aduanas”

El 2018 se aprobó la Ley que modifica la Ley General de Aduanas (LMLGA) con el objetivo de agilizar las operaciones de comercio exterior, cautelar la seguridad de la cadena logística y adecuar la normativa aduanera a estándares internacionales. La LMLGA también dispuso la adecuación del Reglamento de la Ley General de Aduanas (RLGA) a los cambios introducidos. La norma que se analiza en el marco del AIR es el Decreto que introduce las modificaciones al RLGA (DMRLGA), aprobado por el MEF. Esta es una de las pocas normas que procuró aplicar el Manual AIR MEF.

Elementos del AIR

El análisis del MEF está contenido en la exposición de motivos del DMRLGA.³⁰ La exposición de motivos menciona que se ha elaborado la norma para modificar el RLGA siguiendo lo dispuesto por la LMLGA y para aprobar medidas que tienen por objeto simplificar los procesos de ingreso y salida de mercancías y asegurar la cadena logística. Este documento explica el problema que motiva la modificación y que está vinculada a los altos costos que el Perú enfrenta en la cadena logística, los cuales exceden los costos de

los mismos servicios en las principales economías de la región y del mundo, y quitan competitividad a los operadores, importadores y exportadores peruanos. Además, se identificó como problema las amenazas a la seguridad de la carga que encarecen los servicios logísticos, el control de las operaciones que se realizan con relación a la carga y el control aduanero. Estas amenazas de la cadena logística conllevan a que las exportaciones peruanas sean tratadas con mayor rigurosidad por los servicios de control en las economías de destino, lo que dificulta el ingreso de los productos, medios de transporte y personas, y repercute en la competitividad de las exportaciones peruanas y en la economía del país.

Adicionalmente, en el desarrollo de cada una de las disposiciones del RLGA que han sido modificadas se explica el problema subyacente y las razones por las que debe modificarse cada una de estas disposiciones. Los cambios de las disposiciones del RLGA se sustentan en el cumplimiento o adecuación a acuerdos internacionales y mejores prácticas de comercio. Si bien estos cambios pueden haber sido los óptimos, la exposición de motivos no contempla las otras posibles alternativas que pudieron haber sido evaluadas por el MEF como medios para cumplir con la adecuación a estas mejores prácticas y que fueron descartadas. La exposición de motivos solo desarrolla las propuestas de modificación finales.

La exposición de motivos del DMRLGA también incluye los objetivos generales y secundarios que se buscan con la decisión adoptada y se concluye que no existe un mecanismo alternativo a la regulación para alcanzar los objetivos propuestos, pues el único que cabe es la modificación del RLGA.

En cuanto al análisis de costo – beneficio, el MEF realizó un cálculo de los tiempos y costos que se podrían ahorrar con la incorporación de las modificaciones propuestas en los procesos de ingreso y salida de bienes al país.

Con relación al efecto de la norma sobre la legislación nacional, la exposición de motivos únicamente menciona que la propuesta normativa se enmarca en la Constitución Política del Perú y en la normativa vigente.

La exposición de motivos no incluye mecanismos para medir el cumplimiento de la regulación ni para realizar una evaluación *ex post* de la regulación.

Proceso de consulta del AIR

Conforme al Manual AIR MEF, el MEF publicó el proyecto de norma, sus anexos y la exposición de motivos en el diario oficial El Peruano y otorgó un plazo de quince días calendario para que el público remita sus comentarios y observaciones al proyecto (OECD, 2008^[6]). Además, el MEF publicó la Resolución Ministerial que estableció el plazo para comentarios en la plataforma digital única del Estado Peruano³¹ y habilitó un correo electrónico para que el público pudiera remitir sus comentarios.

La propuesta normativa recibió comentarios del público que fueron evaluados por el MEF para ser incluidos en la norma que finalmente fue aprobada. Sin embargo, los comentarios alcanzados y la evaluación del MEF no son públicos. El portal donde se publicó el DMRLGA solo proporciona los documentos de la consulta, pero no muestra la información de los comentarios que fueron remitidos ni de la evaluación realizada por el MEF, a diferencia de lo que se aprecia como práctica en los organismos reguladores peruanos.

Otras prácticas relevantes en política regulatoria

Implementación de un programa piloto de AIR

Como parte del programa “AIR piloto” a cargo del MEF, la PCM y el MINJUS que fue implementado en el 2017, el MEF viene realizando revisiones de proyectos normativos. Dentro de esta revisión se incluyeron los decretos legislativos aprobados por el Poder Ejecutivo en el marco de las facultades delegadas por el Congreso de la República.

Estas revisiones tienen por objeto mejorar la identificación del problema público e identificar la necesidad de la propuesta normativa. En ese sentido, las normas que fueron emitidas bajo este esquema de revisión perfilaron mejor el problema público que se buscaba solucionar.

Caso de estudio 2: Ositran

Contexto

El Ositran supervisa la inversión privada en infraestructura de transporte de uso público en diversos sectores (aeropuertos, puertos, ferrovías, carreteras e hidrovías), mediante la supervisión de los contratos de concesión otorgados por el gobierno peruano, de acuerdo con la Ley de supervisión de la inversión privada en infraestructura de transporte de uso público y promoción de los servicios de transporte aéreo (Ley de supervisión de infraestructura). Originalmente, los sectores supervisados por el Ositran correspondían a aeropuertos, puertos, vías férreas y carreteras. En el 2011, mediante la Ley No. 29754, se le otorgaron facultades adicionales para supervisar los servicios del Sistema Eléctrico de Transporte Masivo de Lima y Callao (el metro de Lima). Este es el único sector en el que Ositran puede regular la prestación de servicios, pero carece de facultades para fijar y revisar tarifas para pasajeros, que es competencia del Ministerio de Transportes. Posteriormente, en el 2017, el Ositran obtuvo facultades para supervisar la Hidrovía Amazónica, la primera en el país, al ser una infraestructura de transporte de alcance nacional según la Ley de supervisión de infraestructura.

Además de las facultades de supervisión de los contratos de concesión, el Ositran cuenta con facultades para fijar y revisar las tarifas de los servicios, aportar opiniones técnicas sin carácter vinculante sobre la infraestructura de transporte a nivel nacional, interpretar los contratos de concesión, establecer e imponer sanciones y medidas correctivas y emitir instrumentos regulatorios.

El Ositran tiene la facultad para dictar normas que regulan procedimientos a su cargo, incluyendo reglamentos de supervisión, infracciones y sanciones, solución de controversias y atención de usuarios. Adicionalmente también tiene facultades en otras normas de carácter general aplicables a los sujetos regulados, las actividades supervisadas o los usuarios, como son las normas para regular tarifas, acceso de facilidades esenciales, estándares de calidad de la infraestructura y de los servicios, entre otros.

Marco legal para realizar el AIR en el Ositran

El Ositran cuenta con principios regulatorios que, aunque no implementan el AIR, disponen la aplicación de prácticas consistentes con esta herramienta y sirvieron de base para la adopción del AIR dentro del regulador. El Reglamento General del Organismo Supervisor de la Inversión en Infraestructura de Transporte de Uso Público (Reglamento General del Ositran) recoge estos principios.³²

- el principio de actuación basado en análisis costo – beneficio establece la necesidad de evaluar los beneficios y costos de las decisiones antes de su adopción, y sustentarlas adecuadamente bajo criterios de racionalidad y eficacia.
- el principio de análisis de impacto normativo y regulatorio busca que el análisis de las decisiones normativas y/o reguladoras debe tener en cuenta sus efectos en los aspectos de tarifas, calidad, incentivos para la inversión, incentivos para la innovación, condiciones contractuales y todo otro aspecto relevante para el desarrollo de los mercados y la satisfacción de los intereses de los usuarios, por lo que debe evaluarse el impacto que cada uno de estos aspectos tiene en las demás materias involucradas.
- el principio de transparencia dispone que toda decisión debe adoptarse de tal manera que los criterios a utilizarse sean conocidos y predecibles.

- Los actos del Ositran también se rigen por el principio de eficiencia en la asignación de recursos y el logro de los objetivos al menor costo para la sociedad en su conjunto.³³

Normativa de AIR en el Ositran

La implementación del AIR en el Ositran ha sido progresiva e implicó la aprobación de varias normas.

- Resolución que conforma el Comité de Mejora Regulatoria (RCMR³⁴). Emitida en agosto del 2016 por la Presidencia del Consejo Directivo (PCD) del Ositran. El Comité de Mejora Regulatoria (CMR) está integrado por el Presidente del Consejo Directivo del Ositran, quien lo preside; el Gerente General; el Gerente de la Gerencia de Regulación y Estudios Económicos (GRE), quien actúa como secretario; el Gerente de la Gerencia de Asesoría Jurídica (GAJ); el Gerente de la Gerencia de Supervisión y Fiscalización (GSF); y el Gerente de la Gerencia de Atención al Usuario (GAU). El CMR tiene como función analizar los estándares, buenas prácticas y recomendaciones contenidos en el Estudio de la Política Regulatoria del Perú y en otros aplicables a los organismos reguladores.
- Política de Mejora Regulatoria. En octubre del 2016, el Ositran aprobó la Política de Mejora Regulatoria. De acuerdo con ella, el Ositran se compromete con adoptar y cumplir los principios, estándares, buenas prácticas y recomendaciones de la OCDE, para garantizar regulaciones de alta calidad. Para estos efectos, se establecieron tres líneas de acción:
 - La adopción de un sistema de gestión de la calidad regulatoria basado en principios de la OCDE, en la gobernanza del ciclo regulatorio y estándares de calidad regulatoria. Este sistema incorpora, de manera progresiva, el AIR y alternativas a la regulación.
 - La elaboración de directivas, lineamientos, manuales u otros documentos para la implementación de la Política de Mejora Regulatoria.
 - La conformación de equipos trabajo para la realización del AIR en casos concretos, así como el Comité de Evaluación del AIR (CEAIR) responsable de la supervisión de su calidad, el que dará cuenta al CMR.
- Manual del Análisis de Impacto Regulatorio (Manual del AIR). Fue aprobado en diciembre del 2017 mediante la Resolución de Consejo Directivo N° 047-2017-CD-Ositran. Este documento orienta al Ositran en la realización de cada una de las etapas que forman parte del AIR. Con la aprobación del Manual del AIR, el Consejo Directivo también dispuso la revisión del procedimiento de elaboración y revisión de normas de la entidad.
- Procedimiento de Elaboración y Revisión de normas en el marco del AIR (PROAIR). Aprobado por la Gerencia General en mayo del 2018. El PROAIR incorpora dos elementos importantes para la evaluación del AIR:
 - Órgano Encargado: es el órgano o unidad que identifica la necesidad de iniciar el procedimiento de AIR, propone la regulación en el ámbito de su competencia y elabora el Informe de AIR.
 - Comité Evaluador del AIR del Ositran³⁵: encargado de revisar la calidad del AIR que realiza el Órgano Encargado. El comité está conformado por un representante del Gerente General, el Gerente de la GRE, el Gerente de la GSF, el Gerente de la GAU y el Gerente de la GAJ.

Marco para la consulta pública

La política de consulta es una estrategia que fortalece la participación eficaz con las partes reguladas y otros interesados. Esta es, a su vez, aumenta la confianza del público y los interesados en las decisiones y acciones de los organismos reguladores, lo que es un objetivo primordial de la buena gobernanza de dichos organismos (OECD, 2008a).

Además de las normas generales aplicables a las entidades del Poder Ejecutivo —explicadas previamente— el Reglamento General del Ositran también regula la participación de los interesados, estableciendo que es un requisito para la aprobación y modificación de los reglamentos, normas y regulaciones.³⁶

El Manual del AIR también contiene disposiciones detalladas sobre la consulta pública. El Ositran ha incluido la consulta pública temprana (que se emplea antes de la elaboración del proyecto normativo para obtener información que permita identificar de manera correcta el problema de política pública) y la consulta pública durante el proceso regulatorio (que se lleva a cabo cuando se tomó la decisión de emitir una regulación y se requiere obtener información para mejorar la propuesta). El Manual del AIR describe los principios que rigen la consulta pública, detalla sus elementos y fases, y desarrolla criterios para identificar grupos de interés y seleccionar los métodos de consulta más apropiados.

Las consultas se realizan como parte de las actividades del Procedimiento de Elaboración y Revisión de normas en el marco del AIR.

Implementación de AIR en el Ositran

A diferencia de los otros reguladores económicos peruanos, el Ositran verifica el cumplimiento de las obligaciones derivadas de contratos de concesión de infraestructura de transporte de uso público. Las regulaciones que emite están vinculadas a temas de cumplimiento de estas obligaciones y del cumplimiento del sistema de tarifas, peajes y otros cobros similares que el Ositran debe fijar o que se deriven de los contratos de concesión. Por tanto, el supuesto para la elaboración de un AIR es la modificación, aprobación o eliminación de alguno de los elementos de estos reglamentos.

Proceso de elaboración del AIR

El proceso de AIR se divide en dos principales elementos: la elaboración y la supervisión. El primero de ellos se lleva a cabo por el órgano encargado que propone la regulación, elabora el AIR e inicia el procedimiento. El segundo de ellos lo lleva a cabo el CEAIR, encargado de evaluar la calidad del AIR.

Una vez que el órgano responsable identifica la necesidad de iniciar un AIR, se sigue el proceso de elaboración que se muestra en la Gráfica 6.2.

Gráfica 6.2. Resumen del Procedimiento de aprobación de AIR en el Ositran



Fuente: PROAIR.

Todos los AIR son revisados por el CEAIR antes de ser remitidos a la Gerencia General y al Consejo Directivo. Como fue indicado, el CEAIR es un grupo conformado por un representante del Gerente General, el Gerente de la GRE, el Gerente de la GSF, el Gerente de la GAU y el Gerente de la GAJ. El Gerente que participe como órgano responsable de la elaboración de la norma e Informe AIR no podrá participar en la evaluación a cargo del Comité. El CEAIR tiene la facultad de bloquear y regresar para revisión los AIR deficientes antes de aprobados.

Si el CEAIR no tiene observaciones sobre la propuesta, la remite a la Gerencia General, quien es responsable de trasladarla al Consejo Directivo para su evaluación. El Consejo Directivo puede aprobar la propuesta o solicitar que se realicen cambios, lo que implica que esta propuesta regrese al órgano responsable. Luego de incluirse las modificaciones, sigue el mismo proceso para ser remitido al Consejo Directivo. La regulación, para que entre en vigor, debe ser aprobada por el Consejo Directivo y publicada en el diario oficial.

El Ositran ha continuado realizando capacitaciones al personal para la implementación del AIR, las que han estado a cargo del personal de la GRE. El Procedimiento de Elaboración y Revisión de normas en el marco del AIR establece que la Jefatura de Estudios Económicos de la GRE es responsable de atender las consultas efectuadas por el órgano encargado para la elaboración del Informe AIR.

Capacitación de AIR para el personal del Ositran

En febrero del 2017, el Ositran organizó un Taller de AIR con exposiciones de expertos de la OCDE.³⁷ El taller tuvo por objeto desarrollar las aptitudes de los funcionarios públicos del Ositran para que preparen y realicen evaluaciones de calidad de un AIR, mediante la evaluación y el debate de estudios de casos reales, y el diálogo con los facilitadores del curso. El curso se llevó a cabo en cumplimiento de las recomendaciones de la OCDE sobre política regulatoria contenidas en el informe Política Regulatoria en el Perú publicado el 17 de agosto de 2016, y que forma parte del Programa País.

AIR desarrollados por Ositran

El Ositran, como otros reguladores económicos del Perú, ha sido pionero en la implementación del AIR y en la aplicación de esta herramienta en el Poder Ejecutivo peruano. No obstante, hasta la fecha, la entidad pública solo ha realizado un AIR, que corresponde al procedimiento de revisión del Reglamento General de Tarifas del Ositran (RETA).³⁸

Actualmente, el Ositran está revisando el Reglamento Marco de Acceso a la Infraestructura de Transporte de Uso Público (REMA) y el Reglamento General de Supervisión, bajo los parámetros del Manual AIR.

Elementos del AIR en el Ositran

Las evaluaciones de impacto deben ser orientadas hacia aquellas propuestas que se espera tengan los mayores impactos en la sociedad, y asegurarse de que todas esas propuestas se sometan al escrutinio del AIR. La profundidad del análisis depende de la importancia de la regulación que se analice, es decir, no todas las propuestas deben pasar por el mismo nivel de análisis. Uno de los principios de mejores prácticas para el AIR consiste en reconocer que la metodología del AIR debe ser lo más sencilla y flexible posible, asegurando al mismo tiempo que se cubran ciertas características clave (OECD, 2020^[4]).

El Ositran ha recogido la recomendación de la OCDE de que la profundidad del AIR depende del nivel de complejidad de la regulación propuesta (OECD, 2019^[2]). En ese sentido, el Manual del AIR regula dos tipos de AIR: AIR Básico y AIR Detallado.

Ambos AIR se diferencian, principalmente, por la cuantificación de costos, el nivel de complejidad en el análisis de los impactos y el alcance de la consulta pública. El AIR Básico está pensado para regulaciones de alcance limitado. Por su parte, el AIR Detallado se emplea en regulaciones con impactos relevantes,

que requieren de una cuantificación y monetización de costos y beneficios. La consulta pública en estos casos es más exhaustiva y necesita de recursos más significativos. De igual manera, el cumplimiento, monitoreo y evaluación es más exigente cuando la regulación es más compleja. La Tabla 6.2 siguiente detalla las diferencias.

Tabla 6.2. Elementos del AIR básico y detallado

AIR Básico	AIR Detallado
Identificación del problema	Identificación del problema con cuantificación de costos y estimación de riesgos
Definición de los objetivos de política pública	Definición de los objetivos de política pública considerando métricas de impactos esperados
Alternativas a la regulación	Alternativas a la regulación
Análisis de legalidad	Análisis de legalidad
Evaluación de impacto a través de análisis cuantitativo de costos y beneficios si es posible; de lo contrario análisis costo-efectividad, análisis de decisión multi-criterio, o por lo menos análisis conceptual de costos y beneficios	Evaluación de impacto a través de análisis cuantitativo de costos y beneficios
Cumplimiento de la regulación	Cumplimiento de la regulación, cuantificación de costos de cumplimiento, estrategias de evaluación basadas en riesgo, esquema de sanciones de impacto
Monitoreo y evaluación	Monitoreo y evaluación con plan detallado de evaluación <i>ex post</i>
Idealmente consulta pública temprana. Al menos consulta durante el proceso	Consulta pública temprana y consulta durante el proceso

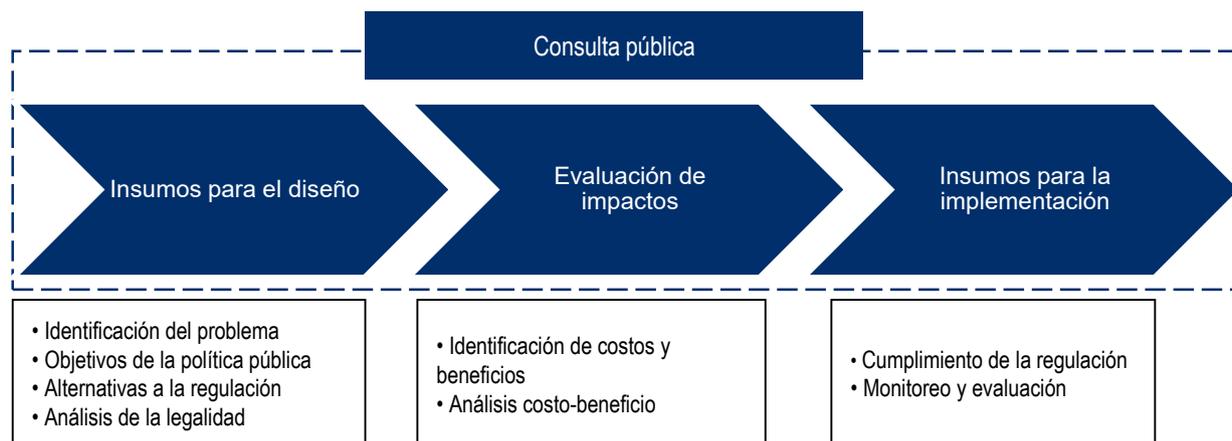
Fuente: Manual del AIR del Ositran.

Para identificar cuál de los dos AIR será realizado, el Ositran considera algunos criterios que le ayuden a decidir. Estos son:

- Los costos de cumplimiento de la regulación para los sujetos regulados. Por ejemplo, costos estructurales de largo plazo merecen ser evaluados a través de un AIR Detallado.
- La importancia relativa de unidades económicas sujetas a la regulación. Dependiendo de la contribución relativa al PBI se puede establecer un umbral para hacer un AIR Detallado.
- Nivel de interés por los grupos interesados a la propuesta. Por ejemplo, si se trata de un tema controvertido, debe optarse por un AIR Detallado.
- Sectores afectados por la regulación. Si la regulación puede afectar sectores prioritarios, se debe realizar un AIR Detallado.
- Nivel de impacto sobre la competencia. Para determinar los impactos, el Ositran emplea una lista de verificación que contempla un análisis de los siguientes impactos: limitaciones al número o variedad de proveedores, limitaciones a la capacidad de los proveedores, reducción de incentivos de los proveedores de competir vigorosamente y limitaciones a las alternativas e información disponibles para los consumidores.

El diseño del AIR implementado por el Ositran contempla tres bloques de análisis. A su vez, cada uno de estos incorpora alguno de los elementos del AIR. En el primer bloque se analizan los elementos que sirven de insumo para el diseño de la propuesta regulatoria; el segundo bloque contiene los elementos de evaluación de impactos propiamente dicho; y el tercer bloque comprende los insumos para la implementación de la propuesta regulatoria. La consulta pública constituye un elemento de la herramienta del AIR que no forma parte de un bloque específico, sino que se mantiene de manera permanente y transversal durante el análisis.

Gráfica 6.3. Elementos del AIR en el Ositran



Fuente: Manual del AIR del Ositran.

Las prácticas del Ositran respecto de cada uno de estos elementos es descrita a continuación.

Definición del problema

La identificación del problema es un componente de análisis esencial en la metodología del Ositran para el AIR Básico y el AIR Detallado. La metodología considera tres elementos para definir el problema: delimitación, que supone una definición explícita del problema; causas-consecuencias, a través del empleo de la metodología del marco lógico; y magnitud. El Manual del AIR confiere una importancia especial a esta última, pues esta sirve para diseñar una regulación que sea proporcional al problema analizado. La definición de magnitud se construye a partir de tres variables:

- La definición de los afectados. Este análisis es de amplio espectro y considera aspectos geográficos o grupos específicos en determinadas zonas.
- El grado de afectación provocado por el problema, incluyendo la materialización efectiva de daños.
- La probabilidad de ocurrencia del problema, que permita el diseño de una regulación preventiva.

Además, el Manual del AIR incluye preguntas que orientan en la identificación del problema, aplicables para el AIR Detallado como para el AIR Básico.

Definición de objetivos de política

El Manual del AIR de Ositran sigue las recomendaciones formuladas por la Comisión Europea para establecer objetivos de política pública que sean óptimos y eficientes (resumidas en el acrónimo inglés SMART).³⁹ Para ello, los objetivos deben ser específicos, medibles, alcanzables, relevantes y limitados en el tiempo. Al igual que en el caso de la definición del problema, para establecer los objetivos de política, el Manual del AIR contempla preguntas que orientan al funcionario de la entidad para realizar este análisis.

Alternativas a la regulación

El Ositran ha desarrollado preguntas para orientar a sus funcionarios en la identificación de las distintas alternativas que pueden considerarse en la evaluación para el AIR Detallado y el AIR Básico. Las alternativas regulatorias consideradas por el Ositran en su Manual del AIR se muestran en la Tabla 6.3.

Esta etapa de análisis permite identificar otras herramientas, distintas a la regulación, que pueden ser empleadas para alcanzar los objetivos determinados de manera más eficiente y eficaz. Una de estas opciones implica mantener el *status-quo* y analizar las consecuencias de este escenario. Una buena práctica para la aplicación de la metodología del AIR es considerar todas las alternativas posibles, incluyendo regulaciones basadas en el desempeño, regulaciones basadas en procesos, la co-regulación, medidas de información y educación y aplicación de las ciencias del comportamiento (OECD, 2020^[4]).

Tabla 6.3. Alternativas de la regulación

Tipos de intervención
Autorregulación
Campañas de información
Instrumentos de mercado
Co-regulación
Regulación basada en desempeño
Regulación tradicional
Prohibición

Fuente: Manual del AIR del Ositran.

Análisis de la legalidad

Este es un elemento de análisis particular del Ositran, pues no es comprendido por otros reguladores económicos peruanos, y responde a que, en la mayoría de las ocasiones la calidad legal de la propuesta regulatoria está vinculada a cuestiones de técnica jurídica. Por ello, la evaluación de las propuestas requiere de una coordinación de las áreas jurídica y técnica.

El análisis de la legalidad regulado por el Ositran supone una verificación de la coherencia de las propuestas con el sistema jurídico. Para ello, el regulador ha desarrollado dos criterios que le permitan efectuar su evaluación: realizar un análisis legal amplio para identificar potenciales problemas, como duplicidades o sobrerregulaciones; y considerar el principio de jerarquía para evitar el riesgo de que la propuesta genere controversias que impida su implementación o genere su anulación.

Además, el Manual del AIR también ha considerado preguntas que guían el análisis que debe llevar a cabo el funcionario del Ositran cuando evalúe este elemento.

Evaluación de impacto: análisis costo - beneficio

El Manual del AIR del Ositran ha desarrollado un Análisis de Costo-Beneficio que considera la cuantificación y monetización de los impactos, que comprende cuatro pasos:

Gráfica 6.4. Elementos del AIR en Ositran



Fuente: Manual del AIR del Ositran.

El Manual del AIR requiere la identificación de costos y beneficios directos e indirectos de la regulación para el estado, las empresas o los ciudadanos. Aunque no son taxativos, el Manual considera algunos de los costos y beneficios en los que pueden incurrir los tres grupos antes mencionados, a fin de orientar la labor de evaluación. La Tabla 6.4 detalla los costos considerados por el Ositran de manera referencial.

Tabla 6.4. Costos de la regulación considerados por el Ositran

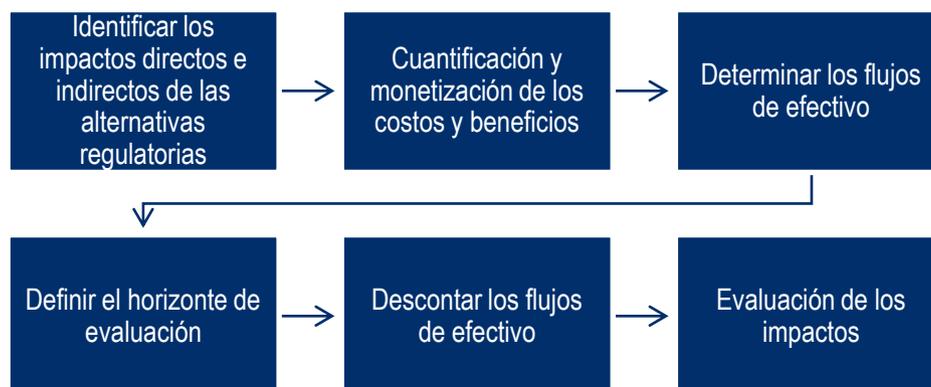
Costos directos de cumplimiento	Cobros
	Costos de cumplimiento substanciales
	Cargas administrativas
	Costos estructurales de largo plazo
Costos de inconveniencia (derivados de las cargas administrativas)	
Costos de aplicación	Costo de adaptación
	Costos de información
	Costos de monitoreo
	Costos de adjudicación (vinculados al uso del sistema legal para resolver controversia por la regulación)
Costos indirectos de cumplimiento	
Otros costos indirectos	Efectos de sustitución
	Afectaciones a la competencia
	Menor acceso al mercado
	Restricción a la inversión e innovación
	Incertidumbre (cuando la regulación no es suficientemente clara)

Fuente: Manual del AIR del Ositran.

En cuanto a los beneficios, de manera general, el Ositran ha considerado el incremento en el bienestar, las mejoras en la eficiencia de mercado, efectos colaterales, efectos macroeconómicos y objetivos sociales.

El Manual del AIR del Ositran desarrolla con detalle cada uno de los pasos que conlleva realizar el análisis de costo – beneficio. El gráfico siguiente describe la aplicación de dicha metodología.

Gráfica 6.5. Pasos para la aplicación del análisis costo-beneficio



Fuente: Manual del AIR del Ositran.

Además de la metodología del análisis de costo – beneficio, el Manual del AIR del Ositran considera metodologías alternas para estimar el impacto de las regulaciones, pues se reconoce que no en todos los casos será posible aplicar la metodología del análisis de costo – beneficio, en línea con las prácticas

internacionales (OECD, 2008^[5]). Estas son las metodologías de análisis costo – efectividad y el análisis de decisión multi-criterio. La aplicación de estas alternativas metodológicas debe seguir las pautas recogidas en el Manual del AIR. Este manual también contiene una comparación de las metodologías (ventajas, desventajas y cuándo deben ser empleadas). Este es un elemento que facilita a los funcionarios de Ositran identificar aquella metodología que se ajusta mejor al caso concreto que estén evaluando.

Aun cuando las tres metodologías están disponibles, el estándar de análisis para el AIR Detallado es más estricto que para el AIR Básico. El Manual del AIR establece que el AIR Detallado debe seguir la metodología del análisis de costo – beneficio, mientras que el AIR Básico puede emplear cualquiera de las tres metodologías, dependiendo de la información con la que se dispone. Asimismo, el análisis que a nivel de costos y beneficios en el AIR Básico debe ser, como mínimo, conceptual si no es posible obtener datos cuantificables a nivel monetario.

Cumplimiento de la regulación

El Ositran es una de las entidades peruanas que destaca la importancia del seguimiento de la regulación una vez que es aprobada. El Manual del AIR del Ositran ha dedicado un acápite especial para desarrollar de manera extensiva los elementos del AIR vinculados a la implementación de la regulación, en el que se establecen principios para las acciones de fiscalización, a fin de garantizar e incrementar el cumplimiento regulatorio. Estos principios se sostienen en los principios de mejores prácticas para lograr el cumplimiento de las regulaciones y ejecutar procesos de fiscalización de la OCDE (OECD, 2018^[7]). La Tabla 6.5 muestra los principios de fiscalización del Ositran.

Tabla 6.5. Principios para las acciones de fiscalización

Tipos de intervención
Aplicación basada en evidencia
Selectividad (sujetos que inspeccionará)
Enfoque en riesgos y proporcionalidad
Regulación responsiva
Visión de largo plazo
Coordinación y consolidación de las funciones de inspección
Gobernanza transparente
Integración de información
Proceso claro y justo
Fomento al cumplimiento
Profesionalismo de los inspectores

Fuente: Manual del AIR del Ositran.

Además, el Ositran ha desarrollado preguntas guía para definir las estrategias de cumplimiento.

Mecanismos de monitoreo y evaluación

El monitoreo y evaluación son elementos que están pensados para ser aplicados en el AIR Básico y AIR Detallado del Ositran.

El Manual del AIR del Ositran considera tres aspectos necesarios para realizar un monitoreo eficiente: identificar la evidencia que se necesita, determinar el momento y la forma en la que la evidencia debe recolectarse, así como identificar al responsable de su recolección y la persona que debe proporcionar la información. Además, dispone la necesidad de establecer indicadores que permitan medir el desempeño de la propuesta regulatoria ser definidos y medibles en un tiempo determinado.

El Ositran establece pautas importantes para obtener la mejor información que sirva para realizar el monitoreo:

- Búsqueda de información exhaustiva a nivel cualitativo y cuantitativo.
- El beneficio esperado por la obtención de información debe ser proporcional al costo de la recolección de datos.
- Evitar duplicidad de información.
- La recolección y el uso de la información deben ser oportunos, evitando sobre costos.
- Se debe garantizar la transparencia y la utilidad de la información.

El Ositran también ha establecido pautas para llevar a cabo la evaluación *ex post* de la regulación. Para realizar la evaluación, este regulador ha considerado dos acciones:

- Identificar y recopilar información sobre indicadores que permitan medir el logro de los objetivos planteados por la regulación, así como su nivel de cumplimiento y efectos, los que son establecidos durante la evaluación *ex ante*, al momento de aplicar las metodologías de análisis de impactos.
- Determinar metodológicamente el vínculo de causalidad entre los efectos estimados y la regulación. El Manual del AIR del Ositran reconoce las metodologías empleadas por la OCDE y Australia.⁴⁰

Además, el Ositran ha establecido criterios para establecer el marco para la evaluación *ex post*. Estos son mostrados en el siguiente Tabla 6.6:

Tabla 6.6. Criterios para la evaluación *ex post*

Criterios generales	Relevancia o pertinencia de la regulación para abordar los problemas
	Eficacia de la regulación para abordar con éxito las necesidades percibidas y cumplir con los objetivos propuestos
	Eficiencia de la regulación en términos de recursos
	Utilidad, es decir, si los resultados alcanzados guardan correspondencia con los objetivos previstos
Criterios adicionales	Transparencia, es decir, si la publicidad fue publicitada y la información se encontraba disponible
	Equidad en la distribución de efectos de la regulación entre los grupos interesados
	Impactos positivos y negativos de la regulación
	Sostenibilidad de la regulación que permita cumplir sus objetivos a largo plazo
	Evaluación continua
	Evaluaciones temáticas, es decir, evaluaciones de un elemento particular de la regulación

Fuente: Manual del AIR del Ositran

Al igual que para los otros elementos del AIR, se incorporan preguntas que orienten a los funcionarios en su análisis.

Consulta pública

El Manual del AIR del Ositran reconoce que la consulta pública no responde a un modelo único, pues esta se determina según la propuesta regulatoria que se pretenda implementar. Sin embargo, para el óptimo desarrollo de las consultas, estas deben observar los siguientes principios generales: participación,

transparencia y responsabilidad, efectividad y coherencia. Además, el Ositran ha desarrollado de manera extensiva disposiciones en materia de consulta pública que orienten a sus funcionarios en su desarrollo.

El Ositran ha regulado dos momentos para realizar la consulta: etapa temprana y durante el proceso.

- *Consulta pública temprana:* Se realiza antes de diseñar y presentar una propuesta regulatoria, cuando surge un problema que amerita la intervención del organismo regulador. La consulta sirve para obtener información que permita identificar el problema de política pública y si la regulación es la mejor alternativa. Sin ser exhaustivos, los métodos considerados para realizar este tipo de consulta son⁴¹: el grupo de enfoque, conferencias, audiencias públicas, eventos con grupos de interés, reuniones, talleres y seminarios, entrevistas y cuestionarios.
- *Consulta pública durante el proceso:* consiste en la consulta realizada sobre la propuesta de regulación, para obtener información que contribuya a mejorar el proyecto. Además, se reconoce que la consulta pública puede realizarse en más de un momento, según las necesidades del caso y al tipo de información que se busque obtener.

El Ositran ha diseñado un esquema de consulta pública aplicable para las consultas en etapa temprana o durante el proceso, compuestos por tres fases.

Tabla 6.7. Fases de la consulta pública del Ositran

Fases	Elementos
Fase de preparación	Definición de los objetivos de consulta Selección de los grupos a consultar Selección de los métodos y herramientas de consulta
Fase de ejecución	Comunicación y difusión de la consulta Determinación del plazo de la consulta y tratamiento de participaciones Elaboración de una matriz de comentarios
Fase de evaluación	Evaluación de los comentarios en la propuesta regulatoria Evaluación general del proceso de consulta Elaboración de reporte final con los resultados de la consulta pública

Fuente: Manual del AIR del Ositran.

Un elemento que destaca en el Manual del AIR del Ositran es el Plan de Comunicación y Difusión de la Consulta Pública, que forma parte de la fase de ejecución. Este plan tiene por objeto lograr el máximo nivel de participación posible en la consulta pública, lo que a su vez repercute en su nivel de eficacia, legitimidad y transparencia. El Plan busca reconocer las distintas características de los grupos de interés que pueden participar en la consulta e identificar los canales de comunicación que deben ser empleados para llegar a cada uno de los agentes interesados.

Otro elemento de la consulta pública del Ositran que destaca es la retroalimentación de la consulta, la que se realiza para identificar si se cumplió con los objetivos propuestos, lo que es una buena práctica en materia de política regulatoria (OECD, 2020^[41]). Este aspecto permite identificar mejoras para procesos de consulta futuros y lograr una mayor efectividad de la herramienta.

El Manual del AIR del Ositran regula distintos métodos y herramientas que pueden emplearse dentro del proceso de consulta, explicados a continuación:

- En el caso de los métodos, se consideran las consultas públicas abiertas y las consultas públicas específicas. Las primeras se realizan cuando el problema puede afectar a varios sectores y, por lo tanto, se requiere una amplia participación; mientras que las segundas son realizadas a un sector económico, grupo social o de empresas focalizado, cuando se trata de un problema muy bien delimitado.

- En cuanto a las herramientas, el Manual del AIR considera una amplia variedad, entre las que se encuentran: aviso público para comentarios escritos, audiencias públicas para comentarios verbales, consulta informal, circulación de documentos de trabajo (en caso de la consulta temprana) o de propuestas normativas (en caso de la consulta durante el proceso) y órganos consultivos. Este tipo de herramientas permite la participación a través de comentarios verbales o escritos.

Los métodos y herramientas de consulta pública responden a las funciones del regulador y las partes interesadas que podrían participar en sus procesos regulatorios. Además, considerando los medios que existen en la actualidad, el Manual del AIR reconoce que la consulta puede ser realizada de manera virtual, presencial o escrita, permitiendo una amplia base de participación ciudadana. De la misma manera, los comentarios pueden ser remitidos de forma escrita, electrónica (virtual) o verbal, según el mecanismo empleado para la consulta pública. El Ositran ha dispuesto un plazo mínimo de 30 días para las consultas durante el proceso para que los interesados puedan remitir sus comentarios, los cuales – como es práctica común entre los reguladores económicos peruanos – son recopilados y evaluados mediante una matriz de comentarios.

Ejemplos de AIR y de su proceso de consulta

En este acápite se analiza el AIR que ha sido realizado el Ositran, correspondiente al procedimiento de revisión del RETA y las actividades de consulta pública desarrolladas como parte de este AIR.

AIR: “Procedimiento de revisión del Reglamento General de Tarifas de Ositran (RETA)”⁴²

En este AIR Ositran analiza los principales problemas que surgieron en la aplicación del RETA, vigente desde el año 2004⁴³ a fin de identificar si corresponde efectuar una modificación. El RETA establece los principios y reglas generales para el ejercicio de la función reguladora del Ositran y las obligaciones de las entidades prestadoras respecto de la fijación y aplicación de las tarifas para los servicios que brindan. Asimismo, el reglamento define las reglas generales para la participación de los usuarios y de las organizaciones que los representan. El proyecto de norma, junto con el correspondiente informe AIR fue aprobado en enero del 2019 y publicado para recibir los comentarios de las partes interesadas. Asimismo, el 21 de marzo de 2019, se realizó una audiencia pública para presentar el proyecto de norma e Informe AIR, a fin de recoger los comentarios de los interesados.

En enero de 2021, mediante Resolución de Consejo Directivo N° 0003-2021-CD-Ositran⁴⁴, se aprobó el nuevo Reglamento General de Tarifas del Ositrán y anexos, incluido el Informe AIR.

Elementos del AIR

Aplicando el Manual del AIR, el Ositran determinó que existían disposiciones del RETA que requerían ser adecuadas a la normativa vigente, y ser precisadas para otorgar una mayor predictibilidad a los usuarios de la norma. Asimismo, constató que las disposiciones que regulan la difusión de las tarifas, precios, ofertas y otros conceptos no garantizaban el acceso adecuado y oportuno a los usuarios sobre toda la información necesaria que requieren para el adecuado uso de los servicios de transporte de uso público, lo que generaba cargas innecesarias para las entidades prestadoras y usuarios.⁴⁵

Estos problemas fueron definidos sobre la base de la experiencia en la aplicación del RETA por el regulador y la información recabada durante la consulta temprana que fue realizada. Asimismo, el AIR analizó de manera detallada cada uno de los problemas identificados, precisando sus causas y consecuencias. El análisis también consideró condiciones de competencia existentes y aspectos de aplicación de metodologías del reglamento.

La delimitación de los problemas permitió que el Ositran estableciera con claridad los objetivos generales y específicos de la intervención. En términos generales, se buscó generar mayor predictibilidad, transparencia y eficiencia en la aplicación del RETA. A nivel específico, la intervención tuvo cuatro objetivos vinculados a los problemas identificados: reducir incertidumbres en la aplicación del RETA; establecer mayor predictibilidad en los procedimientos tarifarios; mejorar la eficiencia en la tramitación de los procedimientos de fijación, revisión y desregulación tarifaria; y reducir las cargas y sobrecostos generados a los sujetos regulados.

Con relación a las posibles alternativas a la regulación, el Ositran evaluó introducir mejoras específicas para cada problema identificado para mejorar la aplicación del RETA, las que son explicadas de manera detallada en el AIR. La alternativa constante en la evaluación fue la no intervención (*status quo*).

Siguiendo las pautas del Manual del AIR, de manera previa a la evaluación de los impactos de las alternativas, el Ositran realizó un análisis de legalidad, para asegurar que la intervención era congruente con el marco legal vigente a esa fecha.

Considerando los problemas identificados y los objetivos buscados con la modificación del RETA, se determinó que las propuestas de modificación vinculadas a la adecuación del RETA al marco normativo y la incorporación de precisiones para mayor claridad de los usuarios no requerían pasar por un análisis de impactos, pues estas modificaciones no generaban cambios sustanciales en los procedimientos existentes, no creaban nuevas obligaciones o cargas a los administrados, y no generaban costos para los sujetos regulados y usuarios.

En el caso de las propuestas vinculadas con la difusión y entrada en vigor del Tarifario y sobre la obligación de incorporar información relativa a los recargos en el Tarifario, se consideró que estas implicaban modificaciones que tienen impacto en los costos para las entidades prestadoras, usuarios y el regulador. Considerando la información disponible, así como el tipo de costos y beneficios de las propuestas regulatorias, se optó por aplicar la metodología de análisis multicriterio.

Proceso de consulta del AIR

Conforme al Manual del AIR, el Ositran realizó un proceso de consulta pública temprana⁴⁶ (es decir, antes de la elaboración del proyecto de norma), para obtener información y opiniones de los agentes interesados, en particular, usuarios y empresas prestadoras, y ampliar el conocimiento sobre el problema identificado, así como las posibles alternativas de solución.⁴⁷ La consulta temprana también tuvo por objeto garantizar la transparencia en el proceso de revisión y modificación del RETA. La consulta temprana buscó conocer la opinión de los usuarios del RETA, a través de datos y experiencias concretas, respecto a los principales problemas vinculados a su aplicación, aspectos que requerían ser modificados y propuestas de modificación.

El medio empleado fue la remisión de un cuestionario en línea a todas las empresas prestadoras supervisadas por el Ositran obligadas a cumplir con el RETA y asociaciones representantes de los usuarios y miembros de los Consejos de Usuarios del Ositran. El cuestionario constó de 14 preguntas vinculadas con los principales aspectos del RETA y una pregunta abierta para que las partes interesadas presenten información adicional.⁴⁸

En la consulta temprana participaron empresas prestadoras aeroportuarias y portuarias (principales usuarios del RETA) y miembros del Consejo de Usuarios Portuarios. Los comentarios fueron recogidos y analizados en una matriz de comentarios. El Ositran también realizó coordinaciones internas con la GAU y la GAJ del Ositran, respecto a temas vinculados a sus competencias en la aplicación del RETA.

Además, el Ositran realizó una consulta pública sobre la propuesta del RETA, mediante la publicación del documento para comentarios de las partes interesadas en sitio web de la entidad pública y en el diario oficial El Peruano.⁴⁹ La publicación en el sitio web incluyó, además del proyecto normativo, la exposición de motivos de la propuesta regulatoria y el Informe del AIR. El regulador habilitó dos canales para que las

partes interesadas pudieran remitir comentarios: por escrito en la oficina principal del Ositran ubicada en Lima y mediante correo electrónico.

Además de la publicación de la propuesta de reglamento, el Ositran convocó a una audiencia pública.⁵⁰ Durante esta audiencia el Ositran expuso cada uno de los elementos del AIR. La presentación y acta de asistencia están publicadas en el sitio web de la entidad; mientras que los comentarios formulados por las partes interesadas están sistematizados y respondidos en la matriz de comentarios, que forma parte de los documentos publicados con la aprobación de la norma (Resolución de Consejo Directivo N° 0003-2021-CD-Ositran).⁵¹

Otras prácticas relevantes en política regulatoria

Evaluaciones ex post

La evaluación *ex post* de la regulación no es una práctica reglamentaria en las dependencias del gobierno central del Perú (OCDE, 2016^[1]). Recién, con la emisión del Decreto Legislativo que modifica el artículo 2 del Decreto Legislativo No. 1310 (Ley del AIR) destinado a aprobar medidas adicionales de simplificación administrativa y a mejorar los instrumentos de mejora regulatoria, se establece como un instrumento para la mejora de la calidad regulatoria al análisis de impacto regulatorio *ex post* (OECD, 2019^[2]). No obstante, dicha herramienta no ha sido desarrollada a nivel normativo y, por lo tanto, todavía no ha sido implementada.

La Política de Mejora Regulatoria del Ositran establece que una revisión sistemática y periódica de las regulaciones es parte del Sistema de Gestión de Calidad Regulatoria, cuyo fin es identificar y eliminar cargas y requerimientos ineficaces. Considerando ello y dado que el Ositran ha empezado a aplicar el AIR en la toma de sus decisiones regulatorias, la evaluación *ex post* debería convertirse en un componente de análisis esencial y automático de la formulación de regulaciones de la entidad.

Rendición de cuentas

El Ositran ha implementado como práctica de gestión la presentación de un informe anual sobre sus principales actividades, aun cuando no se le requiere por ley compartir informes anuales con el Congreso u otro organismo (OECD, 2020^[4]). El regulador se comprometió a entregar informes anuales de manera voluntaria a la Comisión de Defensa del Consumidor y Organismos Reguladores del Congreso de la República para reforzar la transparencia y la rendición de cuentas, como parte de las acciones conducentes a implementar mecanismos de mejora regulatoria en la entidad. La presentación se realiza cada año en el mes de abril. El primer informe anual (correspondiente al año 2017) se presentó en abril de 2018, sin sesión plenaria. En dicha oportunidad, no se formularon preguntas sobre el desempeño del Ositran.⁵²

Asimismo, en julio del 2018, el Ositran celebró una audiencia pública de rendición de cuentas, en la que la presidencia presentó el informe anual a diversos actores interesados.⁵³ Esta práctica se ha mantenido en los años siguientes, inclusive durante el 2020. En octubre de 2020, se llevó a cabo por primera vez la audiencia pública de rendición de cuentas de manera virtual.

Caso de estudio 3: Osinergmin

Contexto

El Osinergmin es el regulador encargado de supervisar la seguridad y cumplimiento de la infraestructura energética y de mediana y gran minería. Adicionalmente, cuenta con funciones para establecer tarifas para los mercados energéticos regulados, supervisar el sector hidrocarburos y administrar subastas de

energía renovable. Además de sus funciones como regulador, la Ley que crea el Sistema de Seguridad Energética en Hidrocarburos y el Fondo de Inclusión Social Energético otorgó al Osinergmin la función de aprobar el reconocimiento de los costos administrativos y operativos asociados al Fondo de Inclusión Social Energético (FISE) y supervisar su despliegue.⁵⁴ Asimismo, mediante el Decreto de Urgencia por el que se Dictan medidas urgentes y excepcionales para preservar el valor de los bienes de la concesión del proyecto “Mejoras a la Seguridad Energética del País y Desarrollo del Gasoducto Sur Peruano”, se le encargó la función de nombrar a un administrador de los activos de la concesión Gasoducto Sur Peruano, después que el contrato de concesión fue resuelto (OECD, 2019^[8]).

La LMOR que rige a los organismos reguladores peruanos —entre estos, el Osinergmin— les otorga facultades para fijar y revisar tarifas, establecer e imponer sanciones y medidas correctivas, resolución de controversias y reclamos de los usuarios y emitir instrumentos regulatorios. La función regulatoria y normativa del Osinergmin comprende la facultad de fijar precios y tarifas en electricidad y gas natural, así como dictar reglamentos y normas que regulen procedimientos a su cargo y otros de carácter general.

En el sector electricidad, el Osinergmin garantiza la ejecución de las disposiciones de la Ley de Concesiones Eléctricas (LCE) y aprueba el procedimiento para establecer las condiciones de uso y de acceso abierto a los sistemas de transmisión y distribución de electricidad para que sean congruentes con la legislación en vigor y evitar condiciones de discriminación en el acceso y uso de los sistemas de transmisión y distribución. El regulador también establece procedimientos para solicitar o hacer uso de los sistemas de transmisión y distribución eléctrica para la provisión del servicio de transporte de energía. Por su parte, en el sector hidrocarburos, el Osinergmin regula las tarifas *downstream* para los servicios de transporte (OECD, 2019^[8]).

Marco legal para realizar el AIR en Osinergmin

El Reglamento General del Organismo Supervisor de la Inversión en Energía (Reglamento General de Osinergmin) establece el enfoque de la regulación basado en el análisis costo-beneficio, de modo que los beneficios y costos de las decisiones adoptadas por dicha entidad pública deben ser evaluados antes que sean adoptadas, además de ser sustentados en estudios y evaluaciones técnicas que acrediten su racionalidad y eficacia. La norma considera para esta evaluación las proyecciones de corto y largo plazo, así como los costos y beneficios directos e indirectos, monetarios y no monetarios, incluyendo los costos que la regulación impone a otras entidades del Estado y del sector privado.

Esta norma, aunque no implementa el AIR, dispone la aplicación de prácticas consistentes con esta herramienta y sirvió de base para la adopción del AIR dentro del regulador, descrito a continuación.

Normativa de AIR en Osinergmin

La implementación del AIR en Osinergmin ha sido progresiva y requirió de las siguientes acciones:

- Plan Operativo Institucional 2015 (POI 2015). En el 2015, Osinergmin incorporó entre sus metas institucionales la implementación del AIR.⁵⁵ La estrategia diseñada para cumplir con esta meta se basó en el desarrollo de tres actividades:
 - La adopción gradual de la metodología del AIR, a través de un periodo de prueba, inicialmente, de un año.
 - La aplicación de la Guía de Política Regulatoria N°1 en 2 propuestas normativas durante el periodo de prueba, cuyos resultados serían evaluados al finalizar dicho periodo.
 - El establecimiento de las condiciones mínimas para la aplicación de un AIR de impacto moderado.

- Reglamento de Organización y Funciones del Osinergmin (ROF Osinergmin). Aprobado en febrero del 2016, establece las bases para la implementación del AIR en Osinergmin, al establecer las funciones vinculadas al desarrollo del AIR respecto a las regulaciones que eligiera su Consejo Directivo.
- Guía de Política Regulatoria N°1: Guía Metodológica para la realización de Análisis de Impacto Regulatorio en Osinergmin (Guía Metodológica). Aprobada en abril del 2016, contiene los lineamientos que orientan el análisis de las decisiones regulatorias del regulador. Este fue un paso fundamental para la implementación del AIR en Osinergmin, pues a partir de la aprobación de esta herramienta, el regulador cuenta con una metodología para aplicar el AIR a sus regulaciones.
- Acta de Consejo Directivo No. 13-2016. Según la estrategia aprobada el POI 2015, el Consejo Directivo de Osinergmin aprobó el inicio del Periodo de prueba para la aplicación del AIR en dos propuestas piloto de regulación seleccionadas, vinculadas a la supervisión de los pagos a las centrales de generación eléctrica duales y seguridad en la comercialización de los balones de GLP (Osinergmin, 2016^[9]).
- Lineamientos generales para la presentación de propuestas durante la etapa piloto sobre mini AIR y exclusión de mini AIR⁵⁶ (Memorandums GPAE-61-2016 y Memorandum GPAE-108-2016). Establece el contenido de los Informes de sustento de los AIR de menor impacto (o mini AIR), nivel de análisis requerido, criterios de exclusión e inclusión de AIR, resumen de presentación de propuestas normativas para evaluación e identificación de costos y beneficios (Osinergmin, 2016^[10]).
- Lineamientos generales sobre la exclusión de mini AIR (Memorando GPAE-122-2017). Complementa los primeros lineamientos y precisa los supuestos de excepción de mini AIR (Osinergmin, 2017^[11]).
- Formato para las propuestas normativas (Memorando GAJ-629-2016). Establece el formato de proyecto de resolución de Consejo Directivo y Exposición de Motivos para ser utilizado en las propuestas normativas que van a ser publicadas para comentarios (Osinergmin, 2016^[12]), a fin de unificar la información que será puesta a conocimiento de los interesados, lo que constituye una práctica que fomenta la transparencia y predictibilidad. Este formato considera estándares requeridos en la metodología del AIR.
- Lineamientos para la realización del Análisis de Impacto Regulatorio en el Osinergmin (Lineamientos AIR). Aprobada en agosto del 2020⁵⁷, constituye una actualización de la Guía Metodológica que sistematiza, consolida y actualiza los criterios y principios del análisis de impacto regulatorio aplicados por Osinergmin. Asimismo, define el macroproceso del Análisis de Impacto Regulatorio del regulador.

De esta forma, desde el 2016, Osinergmin ya contaba con guías para realizar un AIR de alto impacto y de menor impacto, así como criterios específicos para identificar aquellas regulaciones que están exentas del AIR.

Marco para la consulta pública

El Reglamento General del Osinergmin dispone que, antes de la toma de decisiones, el regulador debe prepublicar sus medidas, o incluso, considerar llevar a cabo audiencias, para recibir las opiniones del público y dar a conocer los criterios que han sido empleados en el proceso de toma de decisiones. Además, la Guía Metodológica regula la consulta pública como un elemento esencial para la aplicación del AIR. La guía establece criterios para realizar el proceso de consulta y orienta sobre el momento en el que esta debe ser realizada.

Implementación de AIR en Osinergmin

Entre el 2016 y el 2020 Osinergmin ha implementado de manera progresiva y paulatina la metodología del AIR. Según esta metodología, Osinergmin reconoce que el AIR es aplicable a aquellas propuestas que se consideren importantes y que están alineadas con el Plan Operativo Anual y Plan Estratégico de la institución.

De acuerdo con la Guía Metodológica, las propuestas que pueden ser analizadas a través de un AIR pueden ser de distinta índole, las que son clasificadas en tres grupos:

- iniciativas no legislativas, recomendaciones y libros blancos que establecen compromisos para acciones normativas futuras.
- acciones legislativas transversales, como reglamentos y directrices que abordan temas amplios y pueden tener un impacto significativo en más de un interesado.
- acciones normativas puntuales, que afectan a un sector particular y no tienen mayor impacto en el ámbito de política inmediata.

La actualización de la Guía Metodológica señala que el AIR es aplicado obligatoriamente por todas las áreas del Osinergmin encargadas de realizar el AIR de las propuestas regulatorias.

Proceso de elaboración

El proceso de elaboración de AIR en el Osinergmin sigue el proceso que se muestra en la Gráfica 6.6.

Gráfica 6.6. Procedimiento para el desarrollo del AIR en Osinergmin



Fuente: Guía Metodológica del Osinergmin.

Como se aprecia, existe un periodo de planificación del AIR y un periodo de ejecución de la herramienta.

La planificación del AIR es un elemento fundamental de la metodología empleada por Osinergmin para llevar a cabo la evaluación *ex ante* del impacto de sus regulaciones, pues le permite crear una estrategia, de manera anticipada para conducir su evaluación, considerando cada uno de los elementos y variables según las prácticas de AIR. La planificación conlleva la elaboración de un plan (PAIR).

La etapa de planificación inicia con la formulación de una propuesta que nace de cada área técnica, siguiendo la estructura aprobada por la Guía Metodológica. La propuesta debe vincularse con los objetivos estratégicos y operativos del Osinergmin, para lo cual se requiere haber realizado coordinaciones con otras áreas del regulador para encontrar puntos comunes y asegurar la coherencia de las acciones. La

elaboración del PAIR y su vinculación con los planes estratégicos de la entidad es una práctica consistente con los principios de mejores prácticas para el AIR, pues introduce al AIR como parte de un plan sistémico a largo plazo para impulsar la calidad de la regulación, y plenamente integrado con otros instrumentos de gestión reglamentaria (OECD, 2020^[41]).

Asimismo, la etapa de planificación conlleva la identificación del problema que la iniciativa busca solucionar, la identificación de los grupos afectados por el problema y un primer análisis de las opciones regulatorias y no regulatorias.

Para llevar a cabo estas acciones, la gerencia técnica establece un equipo de trabajo, el Grupo de Dirección de Análisis de Impacto (GDRIA), que incluye a todas las áreas vinculadas con la propuesta. El GDRIA será responsable por la elaboración del AIR y participará en todas las etapas que conlleva el AIR.

No toda propuesta sigue el proceso del AIR. La Gerencia General decide si la propuesta debe someterse a un AIR, así como su nivel de alcance durante la etapa de planificación. Osinergmin ha desarrollado criterios de exclusión y de inclusión que permiten identificar aquellos supuestos en los que es aplicable el AIR y aquellos en los que no corresponde la aplicación de la herramienta. Estos criterios son explicados a continuación:

Tabla 6.8. Criterios de inclusión y exclusión del AIR

Criterio de exclusión	Criterios de inclusión
Adecuación a la nueva normativa relacionada a la simplificación administrativa, administración interna y reorganización funcional interna	Propuestas que modifican tarifas para la electricidad y gas, cuando incorporen componentes innovadores
Precisión a la normativa vigente que ayuda a clarificar su aplicación	Representa un cambio importante en las actividades ejecutadas por Osinergmin
Ampliación del plazo de vigencia de una norma para salvaguardar la seguridad de instalaciones o el suministro continuo de energía	Tengan un impacto importante en las empresas que participan en los mercados
Son necesarias y urgentes	Tengan un impacto importante en los usuarios o público general
Propuestas normativas que no son estrictamente regulatorias	Importancia política
Implementación de una legislación aprobada sobre la que el Osinergmin no tiene suficiente injerencia	
Otros temas que pueden ser analizados caso por caso	

Fuente: Guía Metodológica y Lineamientos AIR.

No obstante, la Guía Metodológica no explica cómo estos criterios van a ser empleados en la práctica, es decir, si alguno predomina sobre otro y cuál es el contenido de cada uno de ellos. Al momento de elaboración de este reporte, el Osinergmin tenía previsto desarrollar estos criterios en un procedimiento interno.

Si se determina que es necesario llevar a cabo el AIR, en el PAIR se define el detalle y profundidad del análisis del impacto que se requiere, según la significancia de la propuesta.⁵⁸ Mientras más significativos sean los impactos esperados, mayor será la profundidad del análisis, lo que supone que la recolección de evidencia, el proceso de consulta a los grupos de interés y la cuantificación de impactos será más extensiva. Esta práctica implementada por Osinergmin es compatible los principios de mejores prácticas para el análisis del impacto de la reglamentación, que establecen que se debe realizar un AIR proporcional a la importancia de la regulación (OECD, 2020^[41]).

Una vez que la propuesta es aprobada por el Gerente General, esta se incluye en el Plan Operativo Anual de Osinergmin para que pueda implementarse al año siguiente con los recursos apropiados, asegurando que el AIR se integre en el ciclo de programación y planificación estratégica del regulador.

Concluida la etapa de planificación, la siguiente etapa consiste en el desarrollo del AIR.

Los resultados del AIR son recogidos en un Reporte de Análisis de Impacto (RAIR), el cual es presentado al Comité AIR (CAIR). El CAIR está conformado por las gerencias que brindan asesoramiento a la Gerencia General. Además de controlar la calidad del RAIR, el CAIR también tiene como función proporcionar apoyo y asesoramiento al GDRIA durante todo el proceso del AIR. El RAIR que pasa el control del CAIR es presentado al Consejo Directivo para su aprobación.

Capacitación de AIR para el personal de Osinergmin

En setiembre del 2016, el Osinergmin organizó un Taller Internacional sobre AIR con exposiciones de expertos de la OCDE, el cual fue diseñado para capacitar a su personal, así como al personal de otras entidades del estado peruano que fueron invitadas.⁵⁹ Este taller consistió en 24 sesiones repartidas en tres días. La capacitación, de 20 horas de duración, estuvo a cargo de personal de la División de Políticas Regulatorias de la OCDE y de tres expertos de México con experiencia en el diseño y análisis de AIR de la Comisión Reguladora de Energía de México, el Instituto Federal de Telecomunicaciones de México y con experiencia de trabajo en la Comisión Federal de Mejora Regulatoria de México.

El taller tuvo por objeto mejorar el proceso mediante el cual el Osinergmin prepara sus normas y reglamentos, aumentando así la transparencia, la rendición de cuentas y la calidad de esos reglamentos, aplicando la herramienta del AIR. En el taller se destacó la importancia de consultar ampliamente a las partes interesadas en la elaboración de los reglamentos para recibir información, incluso en línea.

Osinergmin también organizó un taller de aplicación de la metodología AIR con un experto de la Oficina de los Mercados de Gas y Electricidad de Inglaterra (Ofgem) para brindar recomendaciones para su aplicación.⁶⁰ Además, internamente, la Gerencia de Políticas y Análisis Económico del Osinergmin realizó talleres sobre la aplicación del AIR para el personal de otras áreas del regulador.

AIR desarrollados por Osinergmin

Aunque Osinergmin ha sido una de las entidades pioneras en la implementación del AIR —fue el primer regulador económico peruano en implementar esta herramienta— su uso en su versión de alto impacto no ha sido tan extensivo. Entre 2016 y 2019 Osinergmin realizó 2 AIR de alto impacto. No obstante, ha desarrollado varios Mini AIR (o AIR de impacto moderado). En el periodo previamente mencionado, Osinergmin realizó 20 mini AIR y evaluó 67 exclusiones de Mini AIR.

Tabla 6.9. AIR llevados a cabo por Osinergmin

Tipo de AIR	2016	2017	2018	2019
AIR de alto impacto	0	1	1	0
Mini AIR	14	4	1	1
Exclusión Mini AIR	5	26	13	23
Total	19	31	15	24

Nota: se toma en cuenta el período 2016-19.

Fuente: Información proporcionada por Osinergmin, 2020.

Elementos del AIR en Osinergmin

La profundidad del AIR depende del nivel de complejidad de la regulación propuesta (OECD, 2019^[2]). En base a ello, Osinergmin ha desarrollado criterios metodológicos diferenciados dependiendo de la complejidad del análisis regulatorio. Los criterios para definir el nivel de análisis de los AIR se basan en un enfoque de umbrales que considera las siguientes variables: la magnitud de los costos que la regulación genera, la contribución relativa al PBI de energía o minería de los administrados sujetos a la

propuesta regulatoria, el nivel de atención de los grupos de interés a la propuesta y el nivel de impacto sobre la competencia.

El regulador ha diseñado pautas para desarrollar un AIR de alto impacto y un AIR de impacto moderado (Mini AIR). El Mini AIR es una versión resumida del AIR y ha sido diseñado para ser aplicado en casos con impactos menores. Además, Osinergmin ha establecido criterios de exclusión del Mini AIR, los que pueden ser de dos tipos. Sin embargo, no se aprecia con claridad en qué difieren ambos supuestos de excepción o en qué casos resultan aplicables cada uno de ellos. Este es un aspecto de mejora en la aplicación del AIR para el regulador.

Osinergmin establece los elementos que comprende el análisis de cada tipo de AIR y sus exclusiones. No obstante, las pautas para el análisis de cada tipo de AIR necesitan una mayor definición, a fin de evitar confusiones en los funcionarios que apliquen la herramienta respecto a los alcances del análisis, los órganos que pueden intervenir, las actividades que se deben realizar, entre otros.

Tabla 6.10. Componentes de análisis del AIR, mini AIR y exclusión de mini AIR

Componente	AIR	Mini AIR	Exclusión Mini AIR Tipo 1	Exclusión Mini AIR Tipo 2
Definición del problema	Requerido	Requerido	Requerido	Requerido
Definición de objetivos de política	Requerido	Requerido	Requerido	Requerido
Alternativas a la regulación	Requerido	Requerido	Requerido	
Análisis de legalidad	Requerido	Requerido	Requerido	
Evaluación de impacto: análisis costo - beneficio	Cuantitativo	Cuantitativo (si es posible) Cualitativo	Cualitativo	
Comparación de opciones	Requerido	Requerido	Requerido	
Mecanismos de monitoreo y evaluación	Requerido	Requerido	Requerido	
Consulta pública con actores interesados	Obligatorio	Obligatorio	Opcional	
Sustento de exclusión			Requerido	Requerido

Fuente: Lineamientos AIR, 2020.

En las secciones siguientes se desarrollan los elementos del AIR que son analizados por Osinergmin en cada tipo de AIR.

Definición del problema

Ninguna evaluación del impacto puede tener éxito si no se define el contexto normativo y los objetivos, en particular la identificación del problema. En la medida que se identifique adecuadamente el problema, sus dimensiones y origen, será posible diseñar los instrumentos que reduzcan o eliminen los riesgos identificados. Si el problema no es adecuadamente definido, puede producir políticas mal diseñadas y resultados deficientes (OECD, 2019^[2]).

La identificación del problema es un componente de análisis requerido en la metodología de Osinergmin para el AIR de alto impacto, el Mini AIR y los dos supuestos de exclusión.

La Guía Metodológica contempla como elementos para una adecuada definición del problema la identificación de la naturaleza, escala y causas del problema en términos claros y basado en evidencia, la identificación de los afectados, la descripción de la evolución del problema en el tiempo, las deficiencias de la regulación para enfrentarlo, el escenario base, los riesgos, así como la incertidumbre que el problema genera.

De todos los elementos para la definición del problema, Osinergmin destaca la descripción del escenario base como elemento para realizar la comparación de las opciones de política regulatoria. La descripción del escenario base requiere explicar la evolución de la situación contemplada sin intervención pública adicional e incorpora un análisis de sensibilidad vinculado al grado de incertidumbre de las proyecciones formuladas. Este análisis considera tres supuestos:

- Si existe una reglamentación, el escenario base es la continuación de la aplicación de la norma sin considerar cambios.
- Si existe una alta probabilidad de implementar un cambio a la regulación vigente, el escenario base refleja esta posibilidad. Este supuesto requiere la explicación de la gravedad del problema y los efectos que podrían producirse de no implementarse las medidas adecuadas.
- Si existe una regulación aprobada pero no implementada, el escenario base considera los resultados de la implementación de la norma.

Además, un aspecto incluido dentro del análisis es la verificación de las competencias del Osinergmin para abordarlo, lo que incluye una evaluación de su posición frente a otras entidades del estado para liderar la política regulatoria.

Definición de objetivos de política

Este es el segundo paso del AIR e implica determinar el resultado final que el gobierno quiere alcanzar a través de la política regulatoria, diferenciándolo de los medios que se van a emplear para lograrlo. Ningún AIR puede tener éxito si no se definen el contexto normativo y los objetivos (OECD, 2020^[4]).

La Guía Metodológica establece que los objetivos deben estar claramente relacionados con el problema y sus causas, lo que es consistente con las prácticas de AIR. Además, reconoce que la definición de los objetivos de política es un proceso iterativo, pues pueden definirse y refinarse durante el proceso del AIR.

La definición de los objetivos de política es un componente de análisis transversal para el AIR de alto impacto, el mini AIR y los dos supuestos de exclusión. Originalmente, la Guía Metodológica había considerado que solo en el caso del AIR de alto impacto los objetivos eran expresados en términos SMART (por sus siglas en inglés)⁶¹, es decir, específicos, medibles, realizables, realistas y definidos en el tiempo. Sin embargo, con la aprobación de los Lineamientos del AIR se estableció que en todos los AIR (incluyendo las exclusiones) los objetivos deben ser expresados en términos SMART.

El siguiente cuadro refleja las diferencias del análisis de este elemento del AIR para cada supuesto:

Tabla 6.11. Criterios de evaluación para los objetivos de política

AIR	Mini AIR	Exclusión Mini AIR Tipo 1	Exclusión Mini AIR Tipo 2
Implica los objetivos generales y específicos (SMART) claramente relacionados con el problema y sus causas, y en línea con la competencia de la institución.	Identificar el objetivo general y específico, y la consistencia de estos con los objetivos/políticas de Osinergmin	Identificar el objetivo general y específico, y la consistencia de estos con los objetivos/políticas de Osinergmin	Identificar el objetivo general y específico, y la consistencia de estos con los objetivos/políticas de Osinergmin

Fuente: Información proporcionada por Osinergmin, 2020.

Los documentos guía para elaborar el AIR ofrecen una descripción detallada para orientar en la definición de los objetivos de política y los indicadores que permiten su medición.

Osinermin ha definido tres tipos de objetivos de políticas: generales, específicos y operacionales. Los objetivos generales se establecen cuando se define el problema para identificar la contribución de la intervención; mientras que los objetivos específicos y operacionales pueden modificarse conforme se evalúe la efectividad y eficiencia de las opciones de política. Estos objetivos están vinculados con indicadores que pueden ser productos, de resultado (o *outcome* por su término en inglés) y de impacto, como se muestra a continuación:

Tabla 6.12. Vinculación entre objetivos e indicadores

Nivel de objetivo	Tipo de indicador
Objetivos operacionales	Indicadores de productos
Objetivos específicos	Indicadores de resultado (<i>outcome</i>)
Objetivos generales	Indicadores de impacto

Fuente: Guía Metodológica.

Alternativas a la regulación

Existen varios instrumentos de política disponibles para lograr los objetivos previstos por una entidad gubernamental, los que pueden combinarse para obtener distintas opciones. Esta etapa de análisis permite identificar estos instrumentos, distintos a la regulación, que pueden ser empleados para alcanzar los objetivos de manera más eficiente y eficaz. Una buena práctica para la aplicación de la metodología del AIR es considerar todas las alternativas posibles, incluyendo regulaciones basadas en el desempeño, regulaciones basadas en procesos, la co-regulación, medidas de información y educación y aplicación de las ciencias del comportamiento (OECD, 2020^[4]).

La evaluación de alternativas a la regulación en Osinermin se basa en el principio de proporcionalidad. Entre las alternativas están las opciones no regulatorias, la autorregulación y la co-regulación.

Tabla 6.13. Definición de las alternativas

AIR	Mini AIR	Exclusión Mini AIR Tipo 1	Exclusión Mini AIR Tipo 2
Identificar opciones (no) regulatorias y la opción sin cambio en la normativa (escenario base)	Identificar opciones (no) regulatorias y la opción de no acción (escenario base)	Identificar opciones (no) regulatorias y la opción sin cambio en la normativa (escenario base)	Identificar opciones (no) regulatorias y la opción de no acción (escenario base)

Fuente: Información proporcionada por Osinermin, 2020.

Para la identificación y selección de las alternativas, Osinermin ha desarrollado criterios que le permiten considerar un rango apropiado de opciones realistas. Estos criterios están referidos al marco legal vigente, consideraciones técnicas o viabilidad de las propuestas y consideraciones económicas y sociales de las partes interesadas.

Además, el análisis en esta etapa debe cumplir con ciertas pautas que incluyen permitir los aportes de grupos de interés; evaluar no hacer nada o mejorar aplicación o ejecución de las normas existentes; identificar los diferentes tipos de intervención según su contenido; corroborar que las opciones sean completas y suficientemente desarrolladas; y evitar descartar demasiado rápido las opciones factibles.

Evaluación de impacto: análisis costo - beneficio

El análisis de costo – beneficio es una de las etapas más importantes del AIR porque permite evaluar la magnitud de los beneficios y costos al comparar el impacto de las diferentes alternativas. Esta evaluación asegura que la regulación solo se hace cuando sus beneficios superan los costos que impone (OECD, 2008^[51]).

Este análisis puede realizarse de manera cuantitativa y cualitativa. El análisis cuantitativo requiere información cuantitativa, hasta donde sea posible, sobre el tamaño del problema, los costos de la regulación y los beneficios esperados. El análisis cualitativo se emplea cuando no es posible obtener la información monetaria para el análisis cuantitativo. No obstante, el análisis cualitativo debe presentar la información de la manera más clara y objetiva posible (OECD, 2008^[51]).

La evaluación de impacto es un componente del análisis requerido para el AIR de alto impacto, el Mini AIR y el primer supuesto de exclusión. No obstante, el nivel de evaluación es distinto para cada uno de ellos.

Tabla 6.14. Evaluación de impacto por tipo de AIR

AIR	Mini AIR	Exclusión Mini AIR Tipo 1	Exclusión Mini AIR Tipo 2
Cálculo de los impactos cuantitativos o monetarios	Cálculos de los impactos a nivel descriptivo o cualitativo	A nivel descriptivo	No considerado

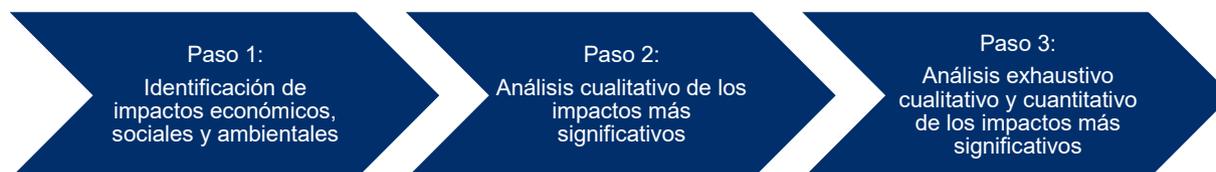
Fuente: Información proporcionada por Osinergmin, 2020.

La evaluación de este paso del AIR tiene una explicación más extensa y comprensiva en el caso del AIR, más no así para el Mini AIR y la primera exclusión.

Osinergmin evalúa los impactos de diferentes opciones de políticas comparándolas con el escenario base (sin cambio regulatorio) y en función de los resultados que producen. Además, el análisis no solo considera los efectos inmediatos y directos, sino también los efectos indirectos o secundarios que pueden producir en otros sectores de la economía. Asimismo, cuando se identifican impactos cuantificables, pero no puedan ser monetizados, la entidad pública profundiza en la estimación de los impactos más importantes, apelando a un criterio de proporcionalidad.

El regulador ha establecido un análisis de tres pasos para evaluar el impacto:

Gráfica 6.7. Pasos para la evaluación del impacto



Fuente: Guía metodológica del Osinergmin.

La Guía Metodológica detalla cada uno de estos pasos, así como criterios para identificar y cuantificar costos y beneficios.

El primer paso (la identificación de impactos económicos, sociales y ambientales) conlleva el proceso descrito a continuación:

- Se identifican los impactos probables directos e indirectos que resulten de las alternativas (incluyendo los impactos intencionales que son los objetivos buscados) y se definen a nivel cualitativo. Se analizan los impactos bajo el criterio de proporcionalidad considerando, entre otros, el tipo de regulación, el tiempo para el análisis y la información disponible. Osinergmin ha desarrollado preguntas que ayudan a la identificación de los posibles impactos económicos, sociales o ambientales.
- Los costos y beneficios son categorizados en tres grupos: impactos cuantificados y monetizados; impactos cuantificados, pero no monetizados; e impactos expresados en términos cualitativos o intangibles que no son cuantificables ni monetizables.
- Los efectos positivos y negativos son listados por tipo de parte interesada, según relevancia. El análisis considera dos tipos de impactos: impactos en diferentes grupos económicos y sociales (que implica identificar ganadores y perdedores en la implementación de la política) e impactos en las desigualdades existentes (que conlleva evaluar si las opciones de política agravan o reducen las desigualdades existentes).

El segundo paso (el análisis de la magnitud de los impactos) es generalmente cualitativo e involucra la identificación de las áreas en las cuales las opciones de política generarán beneficios y producirían costos directos o impactos no deseados. Asimismo, incluye un análisis de probabilidad de generación del impacto y una estimación de su magnitud.

En el tercer paso (análisis exhaustivo de los impactos más significativos) se producen estimados cuantitativos de los beneficios y costos más importantes. En caso no sea posible cuantificar los impactos se indica la importancia que tienen estos en el análisis.

Además, Osinergmin realiza una evaluación de impactos específicos, como son los efectos sobre la competencia y sobre las cargas administrativas; un análisis de sensibilidad cuando exista incertidumbre entre los supuestos que condicionan el escenario base y las opciones de política; y una evaluación de los posibles obstáculos e incentivos para el cumplimiento de las medidas. La Guía Metodológica contiene pautas para llevar a cabo estos análisis.

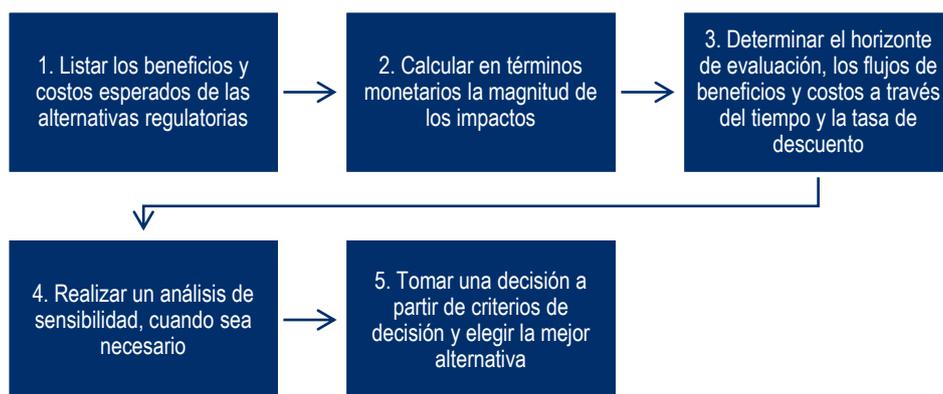
Comparación de las alternativas

Una vez realizado el análisis de impacto de cada una de las opciones de política se realiza una ponderación de dichas opciones para fundamentar la toma de decisiones.

El Osinergmin ha establecido tres criterios para realizar la comparación entre las opciones de política: efectividad de la opción en relación con los objetivos, eficiencia de la opción en logro de los objetivos y coherencia de la opción con los objetivos estratégicos del regulador. Además, de la metodología del análisis de costo – beneficio, la Guía Metodológica considera metodologías alternas para estimar el impacto de las regulaciones, pues se reconoce que no en todos los casos será posible aplicar la metodología del análisis de costo – beneficio, en línea con las prácticas internacionales (OECD, 2008^[5]). Estas son el análisis costo – efectividad y el análisis multicriterio. El análisis costo – beneficio y el análisis costo – efectividad se aplican generalmente al AIR de alto impacto, mientras que el último se aplica al Mini AIR.

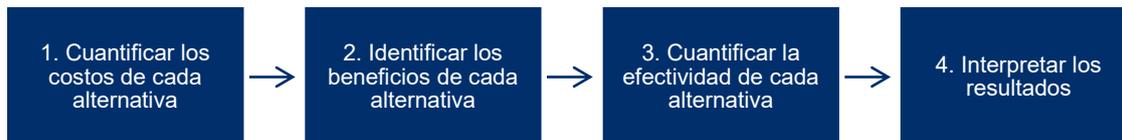
Los siguientes gráficos muestran los pasos para la aplicación del análisis costo – beneficio, análisis costo – efectividad y análisis multicriterio:

Gráfica 6.8. Pasos del análisis costo beneficio



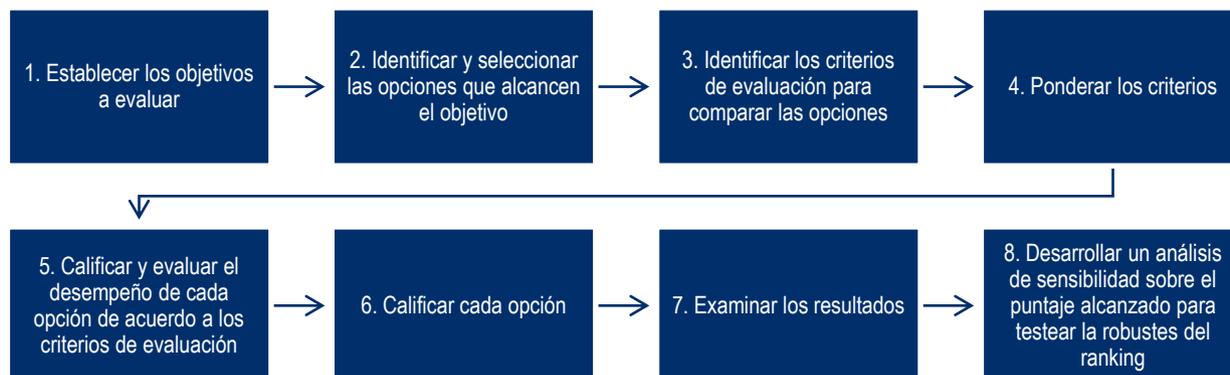
Fuente: Guía Metodológica.

Gráfica 6.9. Pasos del análisis costo-efectividad



Fuente: Guía Metodológica.

Gráfica 6.10. Pasos del análisis multicriterio



Fuente: Guía Metodológica.

Cumplimiento de la regulación

El establecimiento de una estrategia de cumplimiento de la regulación genera, entre otros beneficios, la minimización de costos y esfuerzos para los sujetos regulados y el gobierno, la generación de incentivos para que los sujetos regulados cumplan con la regulación, así como directrices adecuadas para quienes supervisan la regulación (OECD, 2019^[21]).

La forma en que se aplican y se hacen cumplir las regulaciones, y la forma en que se asegura y se promueve el cumplimiento de sus requisitos son factores determinantes para que el sistema regulatorio funcione como se pretende (OECD, 2018^[7]). La Guía Metodológica no incorporó mecanismos o criterios para hacer cumplir la regulación, sin embargo, los Lineamientos AIR (que actualizaron la Guía

Metodológica) establece preguntas que orientan a los funcionarios del Osinergmin para definir las estrategias de cumplimiento.

Mecanismos de monitoreo y evaluación

Los mecanismos de monitoreo y evaluación de la propuesta implementada permiten identificar si los objetivos de política pública se están alcanzando y determinar si la regulación propuesta es necesaria o si puede ser más eficaz y eficiente para alcanzar los objetivos propuestos (OECD, 2019^[2]). Por ello, los mecanismos de evaluación deben ser pensados desde el momento del diseño de la normativa.

Esta etapa del análisis está prevista para el AIR de alto impacto, el Mini AIR y para el primer supuesto de exclusión del AIR. En todos estos casos, se identifican los indicadores de monitoreo del cumplimiento de los objetivos y se elabora un esquema general de los posibles mecanismos de seguimiento y evaluación de la política. Sin embargo, la Guía Metodológica no proporciona pautas u orientaciones para identificar los criterios de evaluación o indicadores que van a ser empleados para el monitoreo y la evaluación.

Consulta pública

La Guía Metodológica prevé la realización de consultas en una etapa temprana del diseño de la política regulatoria. Antes de la aprobación de las regulaciones, el Osinergmin publica los proyectos y organiza audiencias públicas para los actores interesados. Asimismo, elabora una matriz con los comentarios hechos por los actores interesados y la respuesta del regulador, que se publica con la regulación final.

Las consultas públicas están previstas de manera obligatoria para el AIR de alto impacto y para el Mini AIR y, de manera opcional, para una de las exclusiones del AIR (tipo 1). Para el primero de ellos, se realizan consultas tempranas y durante el proceso; mientras que, para el segundo, solo durante el proceso. Asimismo, las consultas se realizan sobre un *Documento de Consulta*, que puede ser el PAIR (si se busca información para la formulación de la política regulatoria) o el AIR.

Las consultas son realizadas siguiendo un plan elaborado desde el inicio de la formulación de la política regulatoria, que contiene información sobre el objetivo de la consulta, los elementos del análisis de impacto que se consultan (naturaleza del problema, objetivos y opciones de política, comparación de las opciones de política y análisis de los costos y beneficios), los grupos de interés objetivo, las técnicas de consulta y el tiempo dispuesto para la consulta.

La Guía Metodológica establece estándares mínimos de consulta que permiten organizar el proceso. Uno de estos sirve para la identificación de las partes interesadas. Sin embargo, se considera únicamente al grupo que se verá afectado por la regulación, pudiendo ampliar este análisis para abarcar a otras partes que puedan verse afectadas.

En cuanto a las técnicas de consulta, la Guía Metodológica considera a las siguientes: notificación y comentarios, circulación para comentarios (a un grupo seleccionado de interesados), *grupos de enfoque*, audiencias públicas y órganos consultivos, los que son consistentes con las funciones que realiza el regulador. Además, la Guía Metodológica establece criterios para la realización de consultas, desarrolladas a continuación:

- Planificar la consulta en una etapa temprana del diseño de la política
- Asegurar la participación de grupos de interés relevantes, en especial, aquellos más afectados por la política.
- Brindar el tiempo, formato y herramientas necesarias a cada grupo para asegurar los objetivos de su participación.
- Asegurar que los grupos de interés puedan comentar sobre un problema claramente definido, la descripción de las posibles opciones de intervención y el análisis de impacto.

- Asegurar el contacto con los grupos de interés durante todo el proceso y la retroalimentación.
- Asegurar que el AIR refleje la contribución de los grupos de interés en su desarrollo.

Ejemplos de AIR y de su proceso de consulta

En este acápite se detalla dos casos de AIR que han sido realizados por el Osinergmin y las actividades de consulta pública desarrolladas. El primero de ellos corresponde a un AIR de alto impacto, mientras que el segundo corresponde a un Mini AIR.⁶²

AIR: “Mejorar la seguridad en la comercialización de los cilindros para Gas Licuado de Petróleo (GLP)”

Este AIR tuvo por finalidad analizar alternativas para mejorar las condiciones de seguridad en la comercialización de los cilindros de gas licuado de petróleo (GLP).

Elementos del AIR

Aplicando la Guía Metodológica, el Osinergmin identificó como problema público el alto riesgo de seguridad que afrontan las personas que utilizan cilindros de GLP de 10 kilogramos. A pesar de que el GLP es un combustible potencialmente peligroso, no se había logrado garantizar su comercialización en condiciones seguras y se había identificado que más del 50% del parque total de cilindros a nivel nacional carecían de las condiciones apropiadas para su comercialización.

Como parte de la definición del problema, Osinergmin analizó el mercado de comercialización de cilindros GLP y las normas que regulan dicho mercado, lo que le permitió identificar las fallas de mercado y regulatorias existentes. A partir del análisis, Osinergmin pudo identificar las causas del problema⁶³, los que generaban incentivos económicos que inducían a las empresas a que no renueven el parque de cilindros y que no cumplan con las condiciones de seguridad señaladas en las Normas Técnicas vigentes.

El AIR incluyó la definición del objetivo general y específico de la intervención, siguiendo los criterios “SMART”, establecidas para el AIR de alto impacto. El objetivo identificado por Osinergmin considera una meta específica que puede ser medible y alcanzable de manera realista, dentro de un periodo de tiempo concreto. A nivel general, se estableció como objetivo la generación de los incentivos para que la comercialización del GLP envasado se dé en adecuadas condiciones de seguridad, mientras que a nivel específico se consideró la reducción, en el primer año de implementación, la proporción de cilindros de GLP del parque nacional con incumplimientos de condiciones técnicas y de seguridad de alto riesgo a un 30%.

La evaluación del AIR consideró tres opciones de política regulatoria, considerando el ámbito de competencia del Osinergmin:

- mantener la forma regular de supervisión de cilindros, consistente en supervisar la integridad de cilindros (escenario base).
- implementar un sistema de etiquetado electrónico. Esta propuesta consiste en añadir un dispositivo electrónico (*transponder*) fijo en el cuerpo de cada cilindro con información relevante que permita su identificación y trazabilidad automática a través de radio frecuencia.
- implementar la supervisión de condiciones técnicas y de seguridad de cilindros. Conforme a esta propuesta, se inmovilizan los cilindros que sean detectados con incumplimientos de condiciones técnicas y de seguridad en un nivel alto.

La evaluación de cada una de las opciones se realizó empleando la metodología de análisis costo – efectividad. Como resultado del análisis se recomendó la implementación de la tercera opción.

El análisis también incluyó la identificación de los principales afectados (positiva y negativamente) por la propuesta. Además, se incluyó información sobre los mecanismos de seguimiento y evaluación *ex post* de la regulación.⁶⁴

Proceso de consulta del AIR

El proceso de consulta del AIR conllevó varias etapas. Durante este proceso, el Osinergmin empleó dos mecanismos de consulta. El primero de ellos consistió en la publicación para comentarios del documento que recoge el análisis efectuado por Osinergmin (Documento de Consulta DC-001-2016-RIA/OS). Según la práctica usual del regulador, la publicación se realizó en su portal institucional. Además, el Osinergmin organizó una audiencia pública abierta para que todos los agentes que tuvieran interés en la propuesta participen. El regulador también invitó a participar al Ministerio de Energía y Minas (MINEM), al Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual (INDECOP), así como al sector privado y sociedad civil (empresas envasadoras, asociaciones de consumidores y estudios de abogados).

En septiembre del 2016 se publicó en el portal institucional del Osinergmin la primera versión del AIR para recibir comentarios del público (Osinergmin, 2016_[13]). La audiencia pública se realizó en noviembre del 2016, la que incluyó la presentación de la metodología AIR empleada y el estado situacional de la comercialización de balones de GLP. Asimismo, se consideraron tres exposiciones de la Sociedad Nacional de Minería, Petróleo y Energía, el MINEM y la Asociación de Plantas Envasadoras de Gas del Perú.

Los comentarios formulados durante esta primera parte del proceso fueron analizados y respondidos en un documento que fue publicado en el portal institucional de Osinergmin en diciembre del 2016. Estos comentarios dieron origen a una nueva evaluación por parte del regulador. A partir de este análisis, Osinergmin elaboró un nuevo documento de consulta, que fue publicado en su portal institucional en diciembre del 2016.

Posteriormente, en octubre del 2018, luego de recoger los comentarios de las partes interesadas, el Consejo Directivo aprobó el listado de condiciones de condiciones técnicas y de seguridad en cilindros para Gas Licuado del Petróleo (GLP) envasado que ameritan la aplicación de Medida de Seguridad de inmovilización y el marco de supervisión (Norma GLP). La Norma GLP y el documento de análisis final del AIR fueron publicados y están disponibles en el portal institucional del regulador.

Mini RIA “Procedimiento que propone la mejora del mecanismo de las licitaciones para la contratación de suministros de electricidad”

En este Mini AIR el Osinergmin analiza opciones para mejorar el mecanismo contractual en generación eléctrica a partir del procedimiento de licitaciones.

Elementos del Mini AIR

Durante el Mini AIR, Osinergmin identificó la existencia de deficiencias en los procedimientos de licitación para la adquisición de suministro de energía eléctrica, vinculadas a los incentivos para el desarrollo de nuevos proyectos de generación eléctrica, el manejo de riesgos entre las partes contratantes, la evolución de los factores de actualización de cada contrato y su vinculación con el precio del servicio y la revisión de condiciones establecidas en los contratos.

La evaluación incluyó las causas de los problemas identificados (que responden a una disociación entre los objetivos pretendidos por la licitación y lo que sucedía en la realidad) y la justificación de la intervención.

Además, el Mini AIR incluyó un desarrollo de los objetivos (general y específicos) que se buscaban establecer a partir de la intervención. En términos generales, la intervención tuvo como objetivo diseñar mecanismos contractuales para mejorar el proceso de licitaciones de suministro eléctrico de clientes regulados.

Con relación a las opciones de política, Osinergmin evaluó cinco alternativas aplicables para el caso:

- Opción 0: El escenario base que consistía en mantener la situación sin variaciones al marco regulatorio.
- Opción 1: Mantener el sistema de contratación existente, pero incorporando la obligación de establecer un Plan de Licitaciones con carácter vinculante, separando los procesos de licitación destinados a la generación instalada (demanda base – existente) y a proyectos de generación (crecimiento de la demanda). Asimismo, contemplaba definir topes para el periodo de carencia y los plazos contractuales.
- Opción 2: Corresponde a la Opción 1, pero incorpora un mecanismo de reconocimiento de potencia firme que permita participar de las licitaciones a los proyectos de generación con Recursos Energéticos Renovables.
- Opción 3: Es una modificación de la Opción 1 y consiste en la migración a un sistema de productos basados en bloques de energía firme con potencia asociada similar al modelo chileno, sin distinguir entre generación instalada y proyectos de generación. Solo en uno de estos bloques se adquiriría potencia y energía firme.
- Opción 4: Partiendo de la Opción 1, además de la creación del Plan de Licitaciones, se incluyó la segmentación en bloques, como en la Opción 3. Además, se modifica la fórmula de indexación de precios de energía para los contratos suscritos con proyectos de generación.

El análisis del impacto de cada una de estas alternativas siguió la metodología del análisis de costo – beneficio, desde un enfoque cualitativo, tomando como referencia el escenario base o no realizar ninguna intervención. Osinergmin estableció que la opción 4 era la que registraba mayores beneficios que costos.

Proceso de consulta del Mini AIR

Durante el proceso de consulta del Mini AIR, Osinergmin empleó dos mecanismos de consulta. El primero de ellos consistió en la publicación en el portal institucional del documento que recoge el análisis efectuado por Osinergmin. El segundo fue una reunión de trabajo con la finalidad de explicar en detalle el contenido de la propuesta y recoger los comentarios y sugerencias de las partes interesadas. En esta reunión el regulador expuso cada uno de los elementos analizados en el Mini AIR. Las presentaciones empleadas durante el taller, así como la lista de los asistentes a la reunión están publicadas en el portal institucional de la entidad.

Los comentarios de las partes interesadas fueron recibidos a través de dos medios. El primero de ellos, fue una encuesta esquematizada en cuatro partes entregada a quienes participaron en la reunión de trabajo. Esta encuesta recoge información sobre 4 aspectos específicos: el orden de relevancia de los problemas identificados; los aspectos adicionales no considerados por el regulador que afectarían al problema; la valoración (por importancia) de las alternativas de políticas; y soluciones específicas propuestas por las partes interesadas que podrían ser útiles para resolver los problemas identificados. El segundo mecanismo fue el envío de comentarios recibidos durante el periodo de publicación del Mini AIR.

Los comentarios recibidos y las respuestas a estos fueron incluidos en una matriz de comentarios disponible de manera pública en el portal institucional del Osinergmin (Osinergmin, 2017^[14]). La propuesta de intervención no ha sido aprobada.

Otras prácticas relevantes en política regulatoria

Evaluaciones ex post

La evaluación *ex post* de la regulación no es una práctica reglamentaria en las dependencias del gobierno central del Perú (OECD, 2016^[15]). Sin perjuicio de ello, durante el año 2017, Osinergmin realizó siete evaluaciones de impacto sobre políticas regulatorias, cuyos resultados se plasmaron en Documentos de Evaluación de Políticas (DEP). Estas evaluaciones *ad hoc* tuvieron por objeto cuantificar *ex post* los impactos de regulaciones y acciones de supervisión de las actividades fiscalizadas, empleando distintos criterios. Las DEP realizadas por Osinergmin son:

- Evaluación del impacto de la supervisión del servicio de alumbrado público: analizó el coeficiente costo-beneficio del cambio en el proceso de supervisión usando la voluntad de pago del consumidor.
- Evaluación del impacto de la regulación de las pérdidas de energía: analizó el impacto de un cambio regulatorio enfocado en reducir las pérdidas de energía midiendo ahorros a los consumidores.
- Evaluación del impacto de la regulación de la seguridad y prevención de accidentes: analizó el impacto de un cambio en las prácticas de supervisión en términos de muertes evitadas.
- Evaluación del impacto de la supervisión de control metrológico: analizó el cambio en la supervisión en términos de costos y beneficios sociales.
- Evaluación del impacto de la supervisión de las actividades mineras: analizó el cambio en las prácticas de supervisión en términos de muertes evitadas.
- Evaluación del impacto de la supervisión de contraste de medidores de electricidad: analizó el impacto de las prácticas de supervisión en ahorros a los consumidores.
- Evaluación del impacto de la supervisión de la calidad de los combustibles (gasolina y diésel): analizó el impacto de una reducción en el número de estaciones de gas de baja calidad en términos de beneficios a los consumidores.

Además, el Osinergmin tiene ciertas funciones relacionadas a dos programas de inversión (Fondo de Inclusión Social Energético – FISE y Fondo de Compensación Social Eléctrica – FOSE), sobre los que se realiza un análisis de impacto según las metodologías establecidas por el MEF.

Con la experiencia acumulada en la realización de evaluaciones, Osinergmin podría desarrollar una guía interna para orientar futuros esfuerzos. Asimismo, podría establecer medidas para llevar a cabo dichas evaluaciones de manera más sistematizada.

Caso de estudio 4: Osiptel

Contexto

El Osiptel es uno de los cuatro reguladores económicos del Perú creado en los años noventa para supervisar la transición de Perú a una economía liberalizada y permitir la estabilidad a largo plazo en los sectores económicos clave (OECD, 2019^[16]).

Su primera función como regulador fue vigilar la liberalización del mercado de telecomunicaciones peruano en sus primeros años de funcionamiento. El Osiptel garantiza la calidad y eficiencia de los servicios al usuario y regula las tarifas del sector, así como regula y supervisa la competencia y la protección del consumidor en el mercado de telecomunicaciones (OECD, 2019^[16]). Como regulador, Osiptel se rige por la LMOR, la que le otorga facultades para fijar tarifas tope para los servicios públicos en el sector telecomunicaciones que lo requieran, emitir normas, establecer e imponer sanciones y

medidas correctivas, resolver controversias en el sector telecomunicaciones, actuar como segunda instancia para los reclamos de los usuarios, supervisar que las entidades reguladas respeten las normas y reglamentos del sector dictados por el regulador y emitir instrumentos regulatorios.

Marco legal para realizar el AIR en Osiptel

El Reglamento General del Organismo Supervisor de la Inversión Privada en Telecomunicaciones (Reglamento General del Osiptel) contiene varias disposiciones que contienen principios orientadores para la toma de decisiones, incluyendo las regulaciones. Estos son los principios de actuación basado en el análisis costo – beneficio, transparencia y de análisis de decisiones funcionales.

De acuerdo con el primero, los beneficios y costos de las acciones del regulador deben ser evaluados antes de su realización y ser sustentados para acreditar su racionalidad y eficacia.⁶⁵ Esta evaluación debe tomar en cuenta las proyecciones de corto y largo plazo, así como los costos y beneficios directos e indirectos, monetarios o no monetarios.

El principio de transparencia, por su parte, establece que los proyectos de decisiones normativas y/o regulatorias serán, además, previamente publicadas para recibir opiniones del público en general.⁶⁶

Finalmente, según el principio de análisis de decisiones funcionales, Osiptel debe tener en cuenta los efectos de sus decisiones en los aspectos de fijación de tarifas, calidad, incentivos para la innovación, condiciones contractuales y todo otro aspecto relevante para el desarrollo de los mercados y la satisfacción de los intereses de los usuarios, por lo que debe evaluar el impacto que estos aspectos.⁶⁷ Asimismo, según este principio, la actuación de Osiptel también se debe guiar por la búsqueda de eficiencia en la asignación de recursos y el logro de los objetivos al menor costo para la sociedad en su conjunto.

Esta norma, aunque no implementa el AIR, dispone la aplicación de prácticas consistentes con esta herramienta y sirvieron de base para la adopción del AIR dentro del regulador, que es descrito a continuación.

Normativa de AIR en Osiptel

En marzo del 2018 Osiptel aprobó los Lineamientos de Calidad Regulatoria (LCR), con la finalidad de que el regulador cuente con un mecanismo que le permita realizar un análisis de legalidad y de impacto de costos y beneficios de sus regulaciones, y se fortalezca la buena gobernanza y la política de mejora regulatoria (OSIPTEL, 2018_[17]).⁶⁸

Tabla 6.15. Lineamientos de calidad regulatoria del Osiptel

Lineamiento 1	Establecer el marco para el fortalecimiento de la buena gobernanza y mejora continua de la política regulatoria
Lineamiento 2	Las funciones normativas y regulatorias se orientan a promover la inversión privada, fomentar la competencia y garantizar la calidad y eficiencia de los servicios brindados a los usuarios
Lineamiento 3	Acreditar la transparencia y calidad regulatoria en la emisión de regulaciones. Esto se sostiene en el cumplimiento de los procesos controlados en el Sistema de Gestión de la Calidad y los Manuales de Técnica Normativa y Declaración de Calidad
Lineamiento 4	Acreditar la transparencia y responsabilidad en la gestión a través del diseño y aprobación de instrumentos de gestión y planificación institucional con enfoque de resultados
Lineamiento 5	Participación gratuita de los sujetos regulados en los procesos tramitados antes el Osiptel

Fuente: LCR.

Los LCR comprende un Manual de Técnica Normativa (para realizar el análisis de legalidad) y un *Manual de la Declaración de Calidad Regulatoria* (para realizar el análisis de impacto de costos y beneficios de cada regulación). La aprobación de los LCR se realizó mediante un proceso participativo según los

principios establecidos en el Reglamento General del Osiptel. Por un lado, se publicó para comentarios del texto de ambos manuales, los LCR y sus formatos.⁶⁹ Por otro lado, se convocó a una audiencia pública.⁷⁰ Los comentarios formulados durante este proceso fueron considerados en el documento que finalmente fue aprobado por Osiptel.

Los LCR funcionan como principios orientadores de la gobernanza regulatoria en Osiptel. Estos tienen por objeto asegurar que las decisiones regulatorias de esta entidad sean emitidas dentro de un proceso planificado, transparente y participativo, garantizando que estas decisiones sean justificables, razonables, legales y eficientes. Por su parte, los dos manuales que componen a los LCR permiten la evaluación técnica y legal de la propuesta regulatoria, es decir, la aplicación del AIR en la práctica.

El Manual de la Declaración de Calidad Regulatoria (MDCR) permite realizar el AIR garantizando que las decisiones de Osiptel sean justificables, razonables, legales, generen beneficios y sean eficientes. De otro lado, el Manual de Técnica Normativa (MTN) establece disposiciones para uniformizar la elaboración de las normas que emite el Consejo Directivo, vinculadas al lenguaje, estructura de la norma y forma de publicación.

Gráfica 6.11. Lineamientos y manuales de calidad regulatoria del Osiptel



Fuente: LCR.

Marco para la consulta pública

Como ha sido señalado, el Reglamento General del Osiptel regula la participación de los interesados en la toma de decisiones regulatorias, pues se establece que los proyectos normativos y/o regulatorios deben ser publicados para recibir opiniones del público en general.

Además, los LCR orientan las actuaciones de la entidad pública de modo que estas sean transparentes y se permita la participación de los sujetos interesados en la regulación. Asimismo, el MDCR contiene disposiciones sobre la consulta pública, aplicable a las dos modalidades de AIR implementadas por el Osiptel. Estas disposiciones orientan a los funcionarios para la difusión de la propuesta regulatoria, cómo deben conducir el proceso de consulta y la participación efectiva de los agentes interesados.

Implementación de AIR en Osiptel

Osiptel cumple con varias funciones derivadas de las normas generales y específicas que lo regulan, cuya finalidad es asegurar el crecimiento y mantenimiento del mercado de servicios públicos de telecomunicaciones.

Este regulador ha aprobado regulaciones analizando el impacto que estas generan desde el 2016. Sin embargo, es a partir de marzo del 2018 que el regulador aplica el AIR empleando la metodología aprobada en sus LCR.

Osiptel ha considerado que la aplicación de los LCR y sus manuales deben ser exigibles a aquellos procedimientos que deriven en pronunciamientos que sean de ámbito general o, en caso sean de ámbito particular, son aplicables y/o tengan impacto en diversas empresas o usuarios del sector. Por tanto, el AIR se aplica a las decisiones que:

- Crean nuevas obligaciones y/o sanciones para las empresas operadoras o para los usuarios, hacen más estrictas a las existentes o generan mayores costos para su cumplimiento.
- Crean o modifican reglas de trámite que pueden crear cargas administrativas o costos de cumplimiento para las empresas operadoras o para los usuarios.⁷¹
- Reducen o restringen prestaciones o derechos para las empresas operadoras o para los usuarios.
- Establecen o modifiquen definiciones, clasificaciones, metodologías, criterios o cualquier otro que impacte sobre los derechos, obligaciones, prestaciones o trámites de los particulares.

Estas decisiones se tramitan bajo dos tipos de procedimientos.⁷²

- Procedimientos de emisión de normas que aprueben disposiciones aplicables a las actuales y potenciales empresas de servicios públicos de telecomunicaciones y/o usuarios.
- Procedimientos de regulación que aprueben disposiciones aplicables a las actuales y potenciales empresas de servicios públicos de telecomunicaciones.

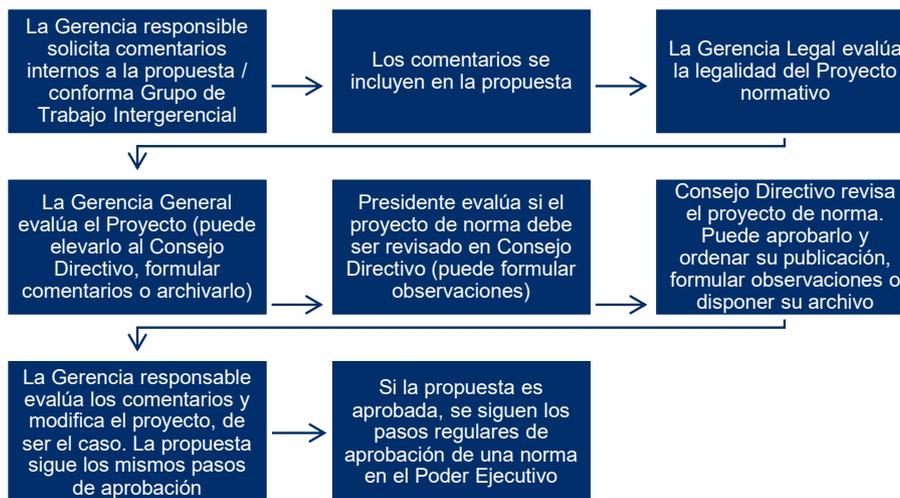
El AIR es aplicable para todos los pronunciamientos del Osiptel. Sin embargo, los LCR han establecido dos supuestos en los que el análisis de alternativas tiene variaciones. El primer supuesto corresponde a los casos en el que regulación derive del mandato expreso de una ley o norma de rango superior. En estos casos, se excluye de las alternativas de análisis el mantener el *status quo* (la no intervención). El segundo supuesto corresponde a los casos en los que la regulación debe establecer plazos para realizar una actividad (por parte de Osiptel y/o lo sujetos regulados). En estos casos, se puede excluir el análisis de alternativas.

Proceso de elaboración

El AIR en Osiptel involucra a varias dependencias de la entidad gubernamental. Aun cuando un área en particular sea la que lidere uno de estos procedimientos, los LCR disponen la necesidad de llevar a cabo coordinaciones entre áreas y, cuando se advierta que la intervención es transversal a múltiples funciones, se pueden habilitar Comités Intergerenciales, cuyos integrantes representan a cada área implicada en la propuesta normativa. De esta manera, se asegura que las decisiones que se emitan respondan a las funciones establecidas para la entidad, de manera general.

Una vez que la gerencia responsable o el Comité Intergerencial ha completado la elaboración del AIR, este sigue el siguiente procedimiento para su aprobación:

Gráfica 6.12. Procedimiento de aprobación del AIR en Osiptel



Fuente: LCR.

Todos los AIR son controlados por la Gerencia General antes de ser remitidos al Consejo Directivo. La Gerencia General lleva a cabo esta función de aseguramiento de la calidad. El Gerente General tiene la facultad de bloquear y regresar para revisión los AIR deficientes antes de presentarlos al Consejo Directivo. Adicionalmente, el Osiptel ha previsto que el asesor de Presidencia del Consejo Directivo también realice una revisión del AIR antes de que sea puesto en consideración del Consejo Directivo.

Capacitación de AIR para el personal de Osiptel

En septiembre del 2016, Osiptel organizó un Foro sobre Análisis de Impacto Regulatorio en el que participó un funcionario de la División de Políticas de Regulatorias de la OCDE. En dicha oportunidad, el regulador expuso la propuesta de Lineamientos de Calidad Regulatoria y la puso a disposición para comentarios de todos interesados.

Adicionalmente, funcionarios de Osiptel han participado en las actividades de capacitación en materia de AIR realizadas por otras entidades públicas peruanas.

AIR desarrollados por Osiptel

Osiptel, como otros reguladores económicos del Perú, ha sido pionero en la implementación del AIR y en la aplicación de esta herramienta a nivel de la administración pública peruana. Al cierre del 2020, Osiptel realizó 36 AIR empleando las distintas metodologías aprobadas por los LCR.

Elementos del AIR en Osiptel

Uno de los principios de mejores prácticas para el AIR consiste en reconocer que se debe realizar un AIR proporcional a la importancia de la regulación (OECD, 2020^[4]). El AIR del Osiptel se rige por los principios establecidos en el Reglamento General del Osiptel⁷³, en particular, el principio de proporcionalidad para asegurar que los pronunciamientos que se emitan hayan seguido un análisis que pondere el impacto de la decisión.

Osiptel ha diseñado un solo tipo de AIR, sin embargo, dependiendo de la información disponible o la profundidad del análisis que se necesite, el regulador va a emplear criterios de proporcionalidad para desarrollar un AIR de alto impacto o de bajo impacto. En cualquier escenario, la consulta pública se lleva a cabo de la misma manera, salvo los casos de urgencia que establece el Reglamento General del Osiptel.

De otro lado, aun cuando el AIR es desarrollado sobre la base de las competencias asignadas al regulador y siguen los principios que rigen su actuación, no forma parte de una planificación regulatoria anual vinculada al marco estratégico de la entidad pública.

Definición del problema

En la medida que se identifique adecuadamente el problema, sus dimensiones y origen, será posible diseñar los instrumentos que reduzcan o eliminen los riesgos identificados. Si el problema no es adecuadamente definido, puede producir políticas mal diseñadas y resultados deficientes (OECD, 2019^[2]).

Según los LCR, el análisis de este elemento comprende cuatro aspectos:

- la descripción de la evolución del tema de estudio y su marco legal.
- el planteamiento del problema.
- la identificación de las posibles causas del problema.
- la evaluación de la permanencia del problema en caso se mantenga el status quo o se decida no intervenir.

De esos cuatro aspectos, el planteamiento del problema es el que conlleva un mayor detalle en el análisis. A partir del uso de preguntas, se busca describir el problema, sus manifestaciones, efectos más relevantes y tendencias de evolución, así como identificar las evidencias con las que cuenta, los agentes y mercados afectados y casos similares en el extranjero que puedan servir de referencia.

El Osiptel reconoce la importancia en el uso de evidencia para lograr este análisis, para lo cual se establece el uso de varias fuentes de información. No solo se considera la información que puede ser obtenida de agentes de mercado o grupos de interés, sino también se prevé el uso de la información que puede disponer internamente el regulador, la academia, especialistas en la materia o comités consultivos, así como aquella que puede obtenerse de fuentes internacionales. Asimismo, se establecen los mecanismos que pueden ser empleados para obtener dicha información⁷⁴, los que deben considerar el nivel de representatividad de quien provee la información.

El análisis de las posibles causas del problema incluye identificar si este se debe a una falla regulatoria, una falla de mercado o una acción provocada por un agente. Además, el análisis involucra determinar errores o defectos en el diseño e implementación de otras regulaciones que tengan por objeto abordar el mismo problema.

Definición de objetivos de política

La definición de objetivos de política implica determinar el resultado final que el gobierno quiere alcanzar a través de la política regulatoria, diferenciándolo de los medios que se van a emplear para lograrlo. Ningún AIR puede tener éxito si no se definen el contexto normativo y los objetivos (OECD, 2020^[4]).

Los LCR del Osiptel establecen la necesidad de identificar objetivos generales y específicos, que deben estar relacionados con las causas que originan el problema. El objetivo general debe estar directamente relacionado con la causa del problema detectado.

Asimismo, el análisis incluye determinar la base legal que sustenta la intervención, es decir, si la regulación se emite para cumplir las disposiciones de una ley o norma con rango legal superior y si el regulador cuenta con las competencias suficientes para intervenir.

Al igual que en el caso de la definición del problema, para establecer los objetivos de la regulación, los Lineamientos se valen del uso de preguntas que orientan al funcionario de la entidad para realizar este análisis.

Alternativas a la regulación

Esta etapa de análisis permite identificar otras herramientas, distintas a la regulación, que pueden ser empleadas para alcanzar los objetivos determinados de manera más eficiente y eficaz. Una buena práctica para la aplicación de la metodología del AIR es considerar todas las alternativas posibles, incluyendo regulaciones basadas en el desempeño, regulaciones basadas en procesos, la co-regulación, medidas de información y educación y aplicación de las ciencias del comportamiento (OECD, 2020^[4]).

Los LCR formulan preguntas para que los funcionarios de la entidad pública puedan realizar su análisis y logren identificar las posibles alternativas que podrían implementar para solucionar el problema, sus diferencias y eficacia.

Evaluación de impacto: análisis costo - beneficio

El análisis de costo – beneficio es una de las etapas más importantes del AIR porque permite evaluar la magnitud de los beneficios y costos al comparar el impacto de las diferentes alternativas. Esta evaluación asegura que la regulación solo se hace cuando sus beneficios superan los costos que impone (OECD, 2008^[5]). Este análisis puede realizarse de manera cuantitativa y cualitativa. El análisis cuantitativo requiere información cuantitativa, hasta donde sea posible, sobre el tamaño del problema, los costos de la

regulación y los beneficios esperados. El análisis cualitativo se emplea cuando no es posible obtener la información monetaria para el análisis cuantitativo. No obstante, el análisis cualitativo debe presentar la información de la manera más clara y objetiva posible (OECD, 2008^[5]).

Los LCR de Osiptel requieren que para realizar el AIR se identifiquen los beneficios y costos, directos e indirectos, que se ocasionan a los agentes regulados y al regulador, según cada alternativa, así como las variaciones que se podrían producir en estos en el tiempo. Los LCR consideran, de manera referencial, los costos y beneficios que pueden considerarse en el análisis, los que son detallados a continuación:

Tabla 6.16. Tipos de costos y beneficios de los LCR de Osiptel

Costos	Beneficios
Impactos negativos en la competencia	Impactos positivos en la competencia
Costos financieros o de cumplimiento de la regulación	Ahorros financieros
Costos colaterales que afectan a terceros	Otros beneficios colaterales que afectan a terceros
Costos derivados de nuevas cargas administrativas	

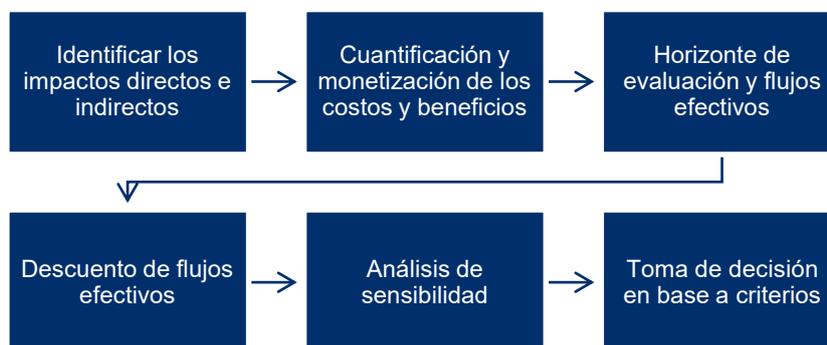
Fuente: MDCR.

De acuerdo con los LCR los costos y beneficios deben basarse en precios de mercado y ser analizados en términos incrementales, es decir, solo se consideran aquellos costos y beneficios adicionales generados por la propuesta de regulación, sobre la situación vigente. Además, este análisis debe ser consistente con el principio de proporcionalidad; en ese sentido, las propuestas regulatorias que tienen por objeto solucionar problemas de alto impacto deben basarse en un análisis de costo – beneficio de mayor detalle.

La metodología para analizar las alternativas depende de la información que Osiptel tenga disponible. Los LCR permiten el uso de información adicional que contribuya a la evaluación de las alternativas disponibles, como resultados obtenidos en otros países, literatura relacionada, entre otros. Cuando se tiene la información disponible el análisis debe ser cuantitativo; de lo contrario, se realizará un análisis cualitativo de las alternativas. Para tales efectos, Osiptel emplea dos métodos de análisis para la cuantificación: métodos directos (o de preferencias declaradas) y métodos indirectos (o de preferencias reveladas).⁷⁵

Los LCR de Osiptel desarrollan con detalle cada uno de los pasos que conlleva realizar el análisis de costo – beneficio cuantitativo y/o cualitativo de alternativas. El gráfico siguiente describe la aplicación de dicha metodología, según los LCR:

Gráfica 6.13. Pasos para la aplicación del Análisis Costo – Beneficio en Osiptel



Fuente: MDCR.

Como se aprecia, uno de los pasos para la aplicación del análisis de costo-beneficio es el análisis de sensibilidad. Este consiste en realizar simulaciones sobre los efectos de la regulación para identificar sus posibles consecuencias y minimizar los errores inherentes a las estimaciones. Asimismo, la toma de decisiones se realiza siguiendo dos criterios:

- *La razón costo – beneficio*: si el indicador es mayor o igual a 1, los beneficios son superiores a los costos y la propuesta de regulación deriva en efectos netos positivos; si es menor a 1, los beneficios son menores a los costos y la propuesta de regulación deriva en efectos netos negativos.
- *Beneficios netos*: si este indicador es positivo o igual a cero, los beneficios son mayores o iguales a los costos y la propuesta tiene efectos positivos; mientras que, si el indicador es negativo, los beneficios son menores a los costos y la propuesta deriva en efectos negativos.

Además del análisis de costo – beneficio, los LCR consideran la metodología de análisis costo – efectividad y análisis multi-criterio, en línea con las prácticas regulares consideradas para llevar a cabo el AIR (OECD, 2008^[5]). El primero consiste en un análisis de cuatro pasos mediante los cuales se logra la cuantificación de los costos y la identificación de los beneficios de cada alternativa, la cuantificación de la efectividad para cada opción y la elección del mejor resultado. Por su parte, el análisis multi-criterio considera los costos y/o beneficios cuantificados de manera ordinal y ponderados.

Los LCR no han establecido distinciones para la aplicación de estas metodologías para los tipos de AIR que pueden ser realizados por Osiptel. Sin embargo, hasta la fecha, se han completado principalmente AIR de análisis multi-criterio.

Cumplimiento de la regulación y mecanismos de monitoreo y evaluación

El establecimiento de una estrategia de cumplimiento de la regulación genera, entre otros beneficios, la minimización de costos y esfuerzos para los sujetos regulados y el gobierno, la generación de incentivos para que los sujetos regulados cumplan con la regulación, así como directrices adecuadas para quienes supervisan la regulación (OECD, 2019^[2]). La forma en que se aplican y se hacen cumplir las regulaciones, y la forma en que se asegura y se promueve el cumplimiento de sus requisitos son factores determinantes para que el sistema regulatorio funcione como se pretende (OECD, 2018^[7]).

Adicionalmente, los mecanismos de monitoreo y evaluación de la propuesta implementada permiten identificar si los objetivos de política pública se están alcanzando y determinar si la regulación propuesta es necesaria o si puede ser más eficaz y eficiente para alcanzar los objetivos propuestos (OECD, 2019^[2]). Por ello, los mecanismos de evaluación deben ser pensados desde el momento del diseño de la normativa.

Los LCR de Osiptel desarrollan los mecanismos de cumplimiento de la regulación y los de monitoreo y evaluación en un mismo paso, denominado “aplicación de la solución seleccionada”. Este tiene como objeto establecer el nivel de cumplimiento de la regulación y los mecanismos de seguimiento que pueden ser implementados para verificar su efectividad.

Con relación al cumplimiento de la regulación, al igual que para los otros elementos del AIR, los LCR establecen preguntas para que los funcionarios del regulador consideren ciertos aspectos en su análisis. En particular, se requiere que se identifiquen tres aspectos: los incentivos que pueden tener los agentes regulados para cumplir con la regulación, si los procedimientos de supervisión son aplicables o es necesario implementar nuevos procedimientos y las medidas que se podrían establecerse ante incumplimientos. No obstante, los LCR no contienen disposiciones que orienten a los funcionarios a identificar cada uno de estos aspectos.

Con relación a los mecanismos de monitoreo y evaluación, los LCR establecen que la eficacia de las regulaciones que apruebe Osiptel (normas y fijación de precios) pueden ser evaluadas a partir de los dos años de su entrada en vigor. Sin embargo, los LCR no contienen pautas para realizar esta evaluación. La incorporación de criterios orientativos podría mejorar la estrategia para realizar el seguimiento del cumplimiento de la regulación y verificar si esta cumple con los objetivos para los que fue emitida.

Aun cuando los LCR contemplan ambos pasos de análisis del AIR, es importante definir con mayor claridad que se tratan de análisis distintos, cuyos criterios y parámetros de evaluación van a diferir, dependiendo de si se trata de determinar los mecanismos del cumplimiento de la regulación o de mecanismos de cumplimiento de la regulación, destinados a verificar su nivel de eficacia.

Sin perjuicio de lo anterior, un aspecto que destaca de los LCR consiste en establecer que durante el AIR se identifique si la implementación de la regulación requerirá de la creación o modificación de sistemas informáticos, redes, sistemas de transmisión o procesos, así como de la coordinación con otras entidades del Estado u organizaciones. Asimismo, este paso de evaluación requiere identificar si la propuesta regulatoria crea o modifica reglas de trámite de los procesos de Osiptel.⁷⁶

Consulta pública

Previamente a la emisión de los LCR y sus manuales, Osiptel había implementado algunos mecanismos para la participación de los agentes interesados en el proceso de toma de decisiones del regulador. Estos mecanismos estaban recogidos en las normas que regulan los procedimientos de emisión de normas por el CD y de fijación o revisión de tarifas o cargos de interconexión tope.⁷⁷

Estos mecanismos operaban en dos momentos: antes de la aprobación de la propuesta regulatoria y antes de la aprobación del texto final de la norma. En el primero de ellos, Osiptel requería información para la elaboración de las propuestas regulatorias y medía los niveles de respuesta ante estas propuestas. En el segundo de ellos, antes de que la norma sea aprobada, Osiptel difundía el texto de norma en el diario oficial y en su portal institucional para recibir comentarios de cualquier parte interesada. La publicación también incluía la exposición de motivos (una breve justificación de las razones que motivan la expedición de la norma) y el informe de sustento de la propuesta normativa. Posteriormente, Osiptel divulgaba los comentarios formulados sobre la propuesta normativa, elaboraba una matriz de comentarios y, en ciertos casos, creaba espacios de discusión pública⁷⁸, para luego realizar el análisis de los comentarios y las modificaciones a la norma que resultaban necesarias, antes de finalmente disponer su aprobación y publicación.

Al igual que sus pares reguladores, Osiptel ha establecido dos momentos para realizar la consulta: antes de la aprobación del proyecto de regulación y antes de la aprobación de la regulación o norma final.

- *Antes de la aprobación del proyecto de norma:* Se busca recabar información sobre el problema y/o alternativas de solución. Aun cuando los LCR requieren que se determinen los mecanismos para recolectar información y los agentes a los que se solicitó dicha información, no establecen criterios orientadores sobre los mecanismos que pueden ser empleados o los sujetos que pueden ser consultados, ni la forma como estos deben ser identificados. En la práctica, Osiptel ha realizado algunas veces consultas informales y no obligatorias en la etapa inicial con los actores interesados externos cuando ha comenzado el análisis del proyecto de regulación. Durante estas consultas, el Osiptel puede pedir información o retroalimentación sobre el tema, la estadística o el impacto. La retroalimentación se toma de los usuarios, empresas o actores interesados relevantes. No hay un órgano de asesoramiento, pero en ocasiones hay contacto con un grupo de empresas privadas *ad hoc* para pedir opiniones al inicio del proceso regulatorio.
- *Antes de la aprobación de la norma final:* consiste en la consulta realizada sobre la propuesta de regulación. Al igual que en el caso de la consulta realizada antes de la aprobación del proyecto normativo, los LCR formulan preguntas que orientan a los funcionarios de Osiptel sobre los

aspectos que deben considerar para realizar el proceso de consulta. A partir de estas preguntas se busca identificar la forma como el regulador puso en conocimiento la propuesta regulatoria a las partes interesadas, los agentes que fueron informados, los canales que fueron dispuestos para realizar la consulta y la forma como los comentarios fueron puestos a disposición del público. No obstante, los LCR no contienen disposiciones específicas sobre los métodos y herramientas que pueden emplearse durante el proceso de consulta, ni criterios que puedan ser empleados para determinar la forma de la consulta y la identificación de las posibles partes interesadas.

El método que Osiptel emplea de manera general para realizar la consulta pública es la publicación de la propuesta normativa en el sitio web de la entidad, así como la publicación en el Diario Oficial, como era la práctica usual antes de la aprobación de los LCR. De acuerdo con estos, cuando se publica un borrador para recibir comentarios se deben incluir los documentos justificativos a fin de proporcionar a los actores interesados más información antes del proceso consultivo, por ejemplo, el modelo de costos cuando proceda, en formato Excel. En algunos casos, también se redacta un comunicado de prensa.

Otro mecanismo de consulta empleado son las audiencias públicas, las que se realizan cuando existe un mandato legal que así lo establezca o cuando por la naturaleza, alcance o impactos de la norma se considere necesario.⁷⁹ En el desarrollo de las audiencias públicas se otorga un plazo de al menos 20 días para que se formulen comentarios (OECD, 2019^[16]).

Osiptel ha venido experimentando con métodos innovadores, como transmisiones vía Facebook Live, para aumentar la participación de los grupos de usuarios, así como para celebrar seminarios ocasionales con audiencias académicas. Sin embargo, aún no se evalúa la eficacia de estos métodos (OECD, 2019^[16]).

Como era la práctica regular de Osiptel, la regulación final y la matriz con los comentarios de la consulta se publican como documento en su portal institucional. La matriz incluye la respuesta del Osiptel con la explicación y la justificación de su decisión. La resolución que aprueba la regulación también se publica en el diario oficial El Peruano, con una indicación de que toda la información justificativa puede verse en el sitio web de la entidad.

Cuando se aprueba una nueva regulación, Osiptel emite un comunicado de prensa y organiza entrevistas, foros o seminarios para proporcionar información más detallada sobre nuevas regulaciones (OECD, 2019^[16]).

Si bien el AIR establece la necesidad de llevar a cabo consultas públicas antes de la aprobación de una regulación, existe una excepción a esta regla y se produce cuando las regulaciones se consideren de urgencia o necesidad.⁸⁰ En estos casos, se exime del proceso de consulta a la regulación que será aprobada.

Osiptel, al igual que los demás reguladores económicos peruanos, cuenta con Consejos de Usuarios, que son un mecanismo que permite la participación de actores interesados en cada sector y que podrían apoyar en las consultas públicas. No obstante, los Consejos de Usuarios no han tenido un funcionamiento regular, por lo que en el año 2019 Osiptel buscó optimizar su organización y función.⁸¹

Asimismo, aun cuando los Lineamientos establecen la posibilidad de realizar consultas tempranas, la mayoría de las consultas públicas han sido realizadas sobre propuestas de reglamento.

Ejemplos de AIR y de su proceso de consulta

En este acápite se detalla dos casos de AIR que han sido realizados por el Osiptel y las actividades de consulta pública desarrolladas, correspondientes a la determinación de proveedores importantes en los mercados de acceso a la red móvil y al servicio móvil y procedimiento de aplicación de contabilidad separada para empresas del sector telecomunicaciones.

AIR: “determinación de proveedores importantes en los mercados de acceso a la red móvil y al servicio móvil”⁸²

Este AIR, completado en mayo del 2018, fue uno de los primeros realizados por Osiptel luego de aprobado sus LCR. El AIR tuvo por objeto analizar las condiciones de los mercados de acceso a la red pública de servicios móviles y de acceso mayorista al servicio de comunicaciones desde terminales móviles, para determinar si se habían producido cambios en los últimos 3 años que justificaran o no mantener la declaración de ausencia de proveedores importantes.

Elementos del AIR

Conforme a las normas vigentes, constituye una obligación exigible a los proveedores importantes de servicios públicos de telecomunicaciones otorgar el acceso y uso compartido de su infraestructura de telecomunicaciones a todo concesionario de servicios públicos de telecomunicaciones que se lo solicite, así como ofrecer la reventa de su tráfico y/o de sus servicios públicos de telecomunicaciones a tarifas razonables, sujetándose a un sistema de descuentos mayoristas no discriminatorios.

Ambas condiciones son necesarias para que un posible nuevo operador – revendedor pueda ingresar al mercado a competir directamente en el mercado minorista. La imposibilidad de acceder a estos servicios impide al posible operador – revendedor originar las llamadas de sus futuros usuarios, ofrecer los servicios de llamadas de voz full dúplex, SMS y MMS; y, por lo tanto, le impide competir efectivamente.

A partir del AIR, Osiptel identificó el problema público que debía evaluar, el cual consistía en que, desde el 2014, no existían operadores de red que tuvieran acceso a la red pública de otro operador de servicios móviles para brindar el servicio de *originación*⁸³ de llamadas en dicha red, así como tampoco existían transacciones en el mercado de acceso mayorista a los servicios de comunicaciones desde terminales móviles. Es decir, no existían interacciones en ninguno de los mercados y, por lo tanto, había un problema de competencia a nivel minorista. Aun cuando se establece que las condiciones del mercado no variaron, el AIR no detalla la evidencia que sustenta dicha evaluación o las fuentes de información que fueron consultadas, las causas que pudieron generar el problema identificado, ni los efectos de la permanencia del problema en caso de no intervención.

El Osiptel estableció como objetivo de su intervención la precisión del concepto de proveedor importante. Según el regulador, esta definición ha facilitado a nivel internacional la identificación de proveedores sujetos a distintas obligaciones que ostenten poder de mercado en el sector, con el objetivo de promover mayor intensidad competitiva y salvaguardar el bienestar de los usuarios.

Con relación a las opciones de política, el Osiptel evaluó dos alternativas aplicables para el caso. La primera consistió en considerar que no se habían producido variaciones en las condiciones de mercado verificadas en el 2014 (OSIPTEL, 2014_[18]). La otra alternativa consistió en determinar la existencia de modificaciones en el mercado y, por lo tanto, en las conclusiones arribadas en el análisis realizado en el 2014, que permitan identificar a algún operador que ostente la condición de proveedor importante en el mismo mercado relevante o en uno nuevo. El Osiptel realizó un análisis del mercado relevante y de las condiciones de competencia vigentes a la fecha del AIR, para lo cual empleó datos del sector, específicamente, de los sujetos regulados. A partir de esta evaluación el Osiptel estableció que no existían variaciones a la situación verificada en el 2014.

No obstante, el AIR no menciona la metodología de análisis que aplica para realizar su evaluación. Aun cuando se detallan las mejoras en las condiciones advertidas en el mercado que sustentan la no intervención del regulador, no se realiza una ponderación detallada de los costos y beneficios de las alternativas consideradas.

El sector de telecomunicaciones es altamente técnico y las personas que interactúan en él generalmente tienen conocimientos sobre su funcionamiento. Por lo tanto, la información que debe brindarse a través del AIR debe ser lo suficientemente clara para explicar el proceso de análisis de cada uno de sus

elementos y lograr una participación efectiva de las partes interesadas en el proceso regulatorio. Ello implica realizar una descripción más detallada del problema, los objetivos de la intervención, las alternativas regulatorias y el análisis de impacto de cada una de estas, a efectos de lograr una mejor comprensión de los motivos de la intervención.

Proceso de consulta del AIR

Osiptel publicó el proyecto de resolución y el informe que lo sustenta y otorgó un plazo de quince días calendario para que las empresas operadores interesadas remitan comentarios al proyecto (OSIPTEL, 2017^[19]). Además, Osiptel publicó la Resolución de Consejo Directivo que estableció el plazo para comentarios en el diario oficial El Peruano y en su portal institucional.

Solo una empresa operadora remitió comentarios mediante carta y fueron incluidos en una matriz de comentarios incorporados en el informe de evaluación de la propuesta regulatoria final. Este informe se encuentra disponible de manera pública en el portal institucional del regulador (OSIPTEL, 2018^[17]), junto con la resolución que concluye el proceso de AIR, la Resolución de determinación de proveedores importantes en los mercados No. 30: acceso a la red pública de servicios móviles-originación y No. 33: acceso mayorista al servicio de comunicaciones desde terminales móviles (Resolución de Consejo Directivo No. 102-2018-CD/Osiptel).

AIR “procedimiento de aplicación de contabilidad separada para empresas del sector telecomunicaciones”⁸⁴

Este AIR se completó en diciembre del 2019 y se aprecia una aplicación más rigurosa de los LCR que en el ejemplo anterior.

El AIR tuvo por objeto evaluar la pertinencia de emitir un procedimiento de aplicación de contabilidad separada para empresas del sector de telecomunicaciones.⁸⁵ La contabilidad separada es considerada como un mecanismo que brinda beneficios al reducir la asimetría de información entre agentes del mercado, pues los documentos metodológicos y reportes auditados de las empresas son publicados en el portal institucional del Osiptel para consulta de los usuarios y de empresas operadoras. También se reduce la asimetría de información entre el regulador y las empresas reguladas porque las cuentas contables muestran un mayor detalle, que permite hacer un seguimiento de los niveles de competencia en el mercado y la determinación de tarifas.

Elementos del AIR

El Osiptel identificó con claridad los problemas que se generaban durante el proceso de presentación de los documentos metodológicos y reportes regulatorios auditados. Asimismo, identificó las causas y los factores que originaban cada uno de estos problemas. Los problemas definidos por el regulador fueron:

- La falta de precisiones en el instructivo general de contabilidad separada motivaba a las empresas reguladas a consultar al Osiptel sobre la aplicación del instructivo, y al regulador a formular observaciones sobre la información presentada.
- La falta de uniformidad en la presentación de los documentos de las empresas reguladas impedía al Osiptel a realizar un análisis de trazabilidad de la información contable.
- La falta de un parámetro de relevancia para el registro de nuevas líneas de negocio.
- Los costos eran presentados de forma agregada, lo que impedía al Osiptel a realizar un análisis detallado y una adecuada comparabilidad de estructuras de costos.
- Los plazos para la presentación de la información fijados no eran los suficientes para las empresas reguladas.

Conforme a los LCR, el Osiptel evaluó en su AIR la evolución de los problemas en el tiempo e identificó que manteniendo el *status quo* y no realizándose intervenciones los problemas definidos se mantendrían invariables.

El Osiptel estableció un objetivo claro y definido, consistente en emitir un nuevo procedimiento con cambios para cada uno de los problemas identificados.⁸⁶ Asimismo, siguiendo a sus LCR, el Osiptel identificó alternativas regulatorias para cada uno de los problemas definidos. La alternativa constante fue no modificar las reglas existentes. La alternativa de no intervención fue comparada con la propuesta de regulación y se analizó la forma como estas alternativas podrían solucionar los problemas detectados.

Una vez definidas las alternativas, el Osiptel realizó el análisis de las opciones regulatorias empleando la metodología de análisis multi-criterio, debido a que no todos los beneficios y costos que se derivan de las alternativas identificadas pudieron ser cuantificadas o monetizadas.

El análisis de las alternativas se realizó de manera independiente por cada problema identificado. El Osiptel empleó una matriz que consideraba criterios o atributos. Así, por ejemplo, el problema de las faltas de precisiones en la metodología de separación contable consideró los criterios de predictibilidad, costos y oportunidad.⁸⁷ Cada criterio fue ponderado respecto de los demás y se estableció una calificación para cada atributo de cada alternativa.⁸⁸ La alternativa que generaba un mayor nivel de predictibilidad, menores costos y precisiones con mayor anticipación obtuvo la calificación más alta. A partir de este análisis, el Osiptel optó por la alternativa que resultaba más ventajosa para cada uno de los problemas evaluados y detalló las modificaciones que debían incluirse en el procedimiento.

De otro lado, siguiendo las pautas establecidas en los LCR, el Osiptel analizó la creación o eliminación de reglas de trámite, derivadas como consecuencia de las alternativas elegidas, dentro de las que se incluyeron cambios en el reglamento de infracciones y sanciones.

Proceso de consulta del AIR

Antes de la aprobación del proyecto de norma, la propuesta normativa recibió la retroalimentación de las gerencias del Osiptel. El proyecto de norma fue aprobado por el CD mediante la Resolución que aprueba las disposiciones para garantizar la continuidad, la promoción de la competencia y el desarrollo sostenido de los servicios públicos de telecomunicaciones en el marco del Estado de Emergencia Nacional (Resolución No. 50-2019-CD/Osiptel) y se publicó para comentarios de las partes interesadas. Esta publicación se realizó en el diario oficial El Peruano en abril del 2019 y en el portal institucional del regulador. La publicación en el portal institucional incluyó, además del proyecto normativo, la exposición de motivos de la propuesta y el informe que sustenta el proyecto (OSIPTEL, 2019_[20]).

Osiptel otorgó un plazo de 30 días calendario para la remisión de comentarios, los que fueron prorrogados por 30 días calendarios adicionales.

Otras prácticas relevantes en política regulatoria

Evaluaciones ex post

La evaluación *ex post* de la regulación no es una práctica reglamentaria en las dependencias del gobierno central del Perú (OCDE, 2016_[11]).

No obstante, el Osiptel ha realizado algunas evaluaciones *ex post* de manera *ad hoc* y a regulaciones específicas. Generalmente, estas se relacionan con los precios o cargos por interconexión, que son objeto de revisiones periódicas.⁸⁹ El Osiptel también hace análisis periódicos del mercado de telecomunicaciones para identificar los impactos de las regulaciones o las modificaciones de reciente introducción. En estos análisis se toman en cuenta las principales estadísticas, como el número, evolución de las líneas, penetración, tráfico, participación del mercado e ingresos (por mercado, por grupo económico). Asimismo,

el Osiptel monitorea activamente las ofertas de las empresas de telecomunicaciones (los principales planes, precios, características específicas) y la demanda de los consumidores (OECD, 2019^[16]).

Sin embargo, la entidad no ha dispuesto normas específicas o lineamientos que permitan realizar las evaluaciones *ex post*. Cada gerencia del Osiptel se encarga de evaluar sus propias regulaciones y no se han establecido criterios cuantitativos o cualitativos para hacerlo. Tampoco se utiliza la consulta a los actores interesados externos ni al público. No obstante, el Osiptel recibe a menudo sugerencias de las empresas en forma *ad hoc* con la petición de que elimine regulaciones que no siempre tienen relación con aquellas sujetas a revisión (OECD, 2019^[16]).

Además del proceso de revisión de regulaciones mediante el ACR, el Osiptel ha previsto efectuar una revisión a otras regulaciones que no están vinculadas a procedimientos administrativos, que inició en el 2018 y continuará hasta el 2023. Para llevar a cabo esta actividad, Osiptel contrató a un consultor externo para que realice un diagnóstico sobre las regulaciones y proponga criterios de identificación de obligaciones legales para hacerlas más simples y fáciles de aplicar. Asimismo, se estableció una mesa de trabajo para realizar un primer análisis del acervo normativo. El informe final de esta actividad se emitió a inicios del año 2020. La Dirección de Políticas Regulatorias y Competencia del Osiptel ha asumido la labor de revisión *ex post*. A la fecha, ha analizado seis normas de las cuales ha derogado cinco y ha modificado una, Esta Dirección cuenta con un cronograma de revisiones *ex post* anual, hasta el año 2023.

Notas

¹ Artículo 1.

² Artículo 6.

³ Artículo III del Título Preliminar.

⁴ Artículo 3.

⁵ Artículo 4.

⁶ La última actualización de esta guía fue aprobada mediante Resolución Directoral 002-2019-JUS/DGDNCR.

⁷ Artículo 51.

⁸ Artículo 196.

⁹ Artículo 1.

¹⁰ Artículo 1.

¹¹ Artículo 17.

¹² Artículo 23.

¹³ Artículo 2.

¹⁴ Artículo 2.

¹⁵ Artículo 41 del ROF PCM.

¹⁶ Artículo 45 del ROF PCM.

¹⁷ No se incluye en el cómputo las otras normas secundarias emitidas por las entidades del Poder Ejecutivo como son las Resoluciones Viceministeriales, Resoluciones Directorales, Resoluciones Administrativas, entre otras.

¹⁸ Información obtenida del Sistema Peruano de Información Jurídica.

¹⁹ Reglamento que establece disposiciones relativas a la publicidad, publicación de proyectos normativos y difusión de normas legales de carácter general (Decreto Supremo No. 001-2009-JUS).

²⁰ Publicado el 16 de septiembre del 2018.

²¹ Publicado el 30 de diciembre del 2016.

²² El ACR constituye una medida que apoya los objetivos de simplificación administrativa de trámites del gobierno peruano, el cual es uno de los elementos de la Política Nacional de Modernización de la Gestión

Pública. Esta Política Nacional es un esfuerzo para formular una estrategia conjunta en todo el gobierno a fin de modernizar las prácticas públicas.

²³ Decreto Supremo que aprueba el Reglamento para la aplicación del Análisis de Calidad Regulatoria de procedimientos administrativos establecido en el artículo 2 del Decreto Legislativo No. 1310 – Decreto Legislativo que aprueba medidas adicionales de simplificación administrativa (Decreto Supremo No. 061-2019-PCM), publicado el 5 de abril del 2019.

²⁴ La CMCR está conformada por el Secretario General de la PCM (quien la preside), el Viceministro de Economía del MEF y el Viceministro de Justicia del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, o de sus representantes.

²⁵ Esta categoría se refiere a que algunas entidades crearon procedimientos sobre actuaciones que no eran trámites. De esa revisión, 415 se eliminaron porque no eran necesarios ni pertinentes para el desarrollo de la entidad.

²⁶ Integrado por los viceministros del Poder Ejecutivo y es presidida por la Secretaría General de la PCM. El CCV tiene como función principal opinar sobre los proyectos de Ley propuestos por el Poder Ejecutivo, y proyectos normativos aprobados por el Poder Ejecutivo que requieren el voto aprobatorio del Consejo de Ministros.

²⁷ Artículo 12.

²⁸ Artículo 226.

²⁹ El Manual dispone que se debe realizar una evaluación de la posibilidad de alcanzar los resultados deseados de política pública sin la necesidad del cambio del marco legal vigente o con la mínima intervención del gobierno (situación original optimizada).

³⁰ Disponible en el siguiente enlace https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/320727/rlga_em.pdf.

³¹ Disponible en el siguiente enlace: <https://www.gob.pe/institucion/mef/normas-legales/279567-231-2019-ef-10>.

³² Artículo 9 Decreto Supremo No. 044-2006-PCM.

³³ Artículo 14 Decreto Supremo No. 044-2006-PCM.

³⁴ Esta resolución fue modificada por las Resoluciones de Presidencia No. 042-2016-PD-Ositrán, 039-2017-PD-Ositrán y 005-2020-PD-Ositrán.

³⁵ Conformado por Resolución N° 084-2018-GG-Ositrán.

³⁶ Artículo 15 Decreto Supremo No. 044-2006-PCM.

³⁷ El contenido del taller internacional puede ser encontrado en el siguiente enlace: <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/ria-workshop-ositrán.htm>.

³⁸ El 21 de enero de 2021, el Ositrán aprobó su nuevo Reglamento General de Tarifas (Resolución N° 0003-2021-CD-Ositrán), así como el Informe de Análisis de Impacto Regulatorio correspondiente, que está publicado en su portal institucional.

³⁹ SMART es el acrónimo para las siguientes definiciones: specific, measurable, achievable, realistic and time-dependent.

⁴⁰ En particular, se toma como referencia la metodología *ex post* disponible de la Australian Productivity Commission.

⁴¹ El Ositran tomó como referencia los métodos de consulta empleados por la Comisión Europea para la consulta temprana.

⁴² El documento de sustento del AIR se puede encontrar en el siguiente enlace: <https://www.ositran.gob.pe/wp-content/uploads/2019/02/informe.pdf>.

⁴³ El RETA fue aprobado mediante Resolución de Consejo Directivo No. 043-2004-CD-Ositran. Posteriormente, sufrió algunas modificaciones en el 2006 y 2012.

⁴⁴ <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/1581023/reso-003-2021-cd.pdf>.

⁴⁵ El AIR identificó cuatro problemas vinculados a la aplicación del RETA: las disposiciones del reglamento no eran lo suficientemente claras para los usuarios y los sujetos regulados, lo que limitaba su aplicación; las empresas prestadoras tenían incertidumbre en algunos de los aspectos vinculados a los procedimientos de fijación de tarifas; algunas disposiciones restaban eficiencia al trámite de los procedimientos tarifarios; y se generaban sobre costos a las empresas prestadoras en la publicación del tarifario.

⁴⁶ El proceso de consulta de este AIR está disponible en el siguiente enlace: <https://www.ositran.gob.pe/consultas-publicas/consultas-normativas/>.

⁴⁷ La consulta temprana se realizó entre el 21 de agosto y el 4 de septiembre del 2017.

⁴⁸ Las consultas se formularon sobre los siguientes temas: el orden de las disposiciones contenidas en el RETA, procedimientos que requieren ser simplificados, criterios y metodologías para la fijación y revisión tarifaria, claridad de las disposiciones del RETA, plazos, aplicación de las tarifas, descuentos y políticas comerciales, información sobre los servicios, tarifas y entrada en vigencia, obligaciones sobre la publicación del tarifario, disposiciones sobre la aplicación de ofertas, descuentos y promociones, propuesta tarifaria, contenido mínimo y plazo de la publicación de la propuesta tarifaria, participación de las partes interesadas en los procedimientos de fijación o revisión de tarifas, información solicitada a las empresas en los procedimientos de oficio, requisitos y plazos establecidos en los procedimientos de parte, contenido mínimo de una solicitud de fijación, revisión o desregulación tarifaria y cualquier otra información adicional.

⁴⁹ El Consejo Directivo dispuso la publicación mediante la Resolución No. 0009-2019-CD-Ositran.

⁵⁰ Realizada el 21 de marzo del 2019.

⁵¹ <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/1581023/reso-003-2021-cd.pdf>.

⁵² El informe está disponible en el sitio web del Ositran.

⁵³ El Ositran publicó la convocatoria para esta audiencia en el Diario Oficial *El Peruano* el 6 de julio de 2018.

⁵⁴ El objetivo de este fondo es lograr que el Perú supere la brecha energética que existe entre las zonas rurales y urbanas del país.

⁵⁵ En el POI se considera como Meta General No. 007-2015 el desarrollo del AIR bajo un enfoque sistémico.

⁵⁶ Estos lineamientos fueron aplicables para la Gerencia de Supervisión de Energía, la Gerencia de Supervisión de Minería, la Gerencia de Regulación Tarifaria y la Secretaría Técnica de los Órganos Resolutivos.

⁵⁷ Aprobado mediante Resolución de Consejo Directivo No. 130-2020-OS/CD.

⁵⁸ La Guía Metodológica denomina a esta evaluación como análisis de proporcionalidad.

⁵⁹ El contenido del taller internacional puede ser encontrado en el siguiente enlace: <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/agenda-osinergmin-peru-sp.pdf>.

⁶⁰ En el marco de esta capacitación, se revisaron dos propuestas de regulación (GLP y centrales duales).

⁶¹ SMART es el acrónimo para las siguientes definiciones: specific, measurable, achievable, realistic and time-dependent.

⁶² La información de ambos AIR está disponible en el siguiente enlace: https://www.osinergmin.gob.pe/seccion/institucional/acerca_osinergmin/analisis-de-impacto-regulatorio/ria#.

⁶³ Estos fueron la informalidad, la falta de trazabilidad de los cilindros, la imperfecta percepción de seguridad por parte de los consumidores y la característica de recurso común del cilindro de GLP.

⁶⁴ Considerando la opción elegida, se determinó como indicadores la proporción de cilindros de GLP con incumplimientos de condiciones técnicas y de seguridad de alto riesgo (fugas en la válvula y cilindros con excesivas capas de pintura) y la proporción de los cilindros que tienen fuga dentro del grupo de cilindros con incumplimientos de condiciones técnicas y de seguridad de alto riesgo. Este indicador se calcula a partir del número de cilindros que tienen fugas en la válvulas, detectados durante las supervisiones.

⁶⁵ Artículo 6 del Reglamento General del OSIPTEL.

⁶⁶ Artículo 7 del Reglamento General del OSIPTEL.

⁶⁷ Artículo 13 del Reglamento General del OSIPTEL.

⁶⁸ Esta decisión se sustentó en una recomendación formulada por la Gerencia de Políticas Regulatorias y Competencia (GPRC) de OSIPTEL.

⁶⁹ Si bien se dispuso una publicación por un periodo inicial de 20 días hábiles, este plazo fue ampliado mediante Resolución de Consejo Directivo No. 018-2017-CD/OSIPTEL. En total, la publicación se realizó por un periodo de 40 días hábiles.

⁷⁰ Realizada el 15 de febrero del 2017.

⁷¹ Estos procedimientos tienen como requisito adicional la validación del Análisis de Calidad Regulatoria, bajo el marco dispuesto por el Decreto Legislativo No 1310, el cual consiste en una herramienta de simplificación administrativa.

⁷² OSIPTEL ha aprobado disposiciones específicas para regular estos procedimientos bajo dos denominaciones: procedimiento de emisión de normas por el Consejo Directivo y procedimiento de fijación o revisión de tarifas o cargos de interconexión tope.

⁷³ Estos principios son: libre acceso, neutralidad, no discriminación, actuación basado en el análisis costo – beneficio, transparencia, promoción de la competencia, imparcialidad, autonomía, subsidiariedad, supletoriedad, análisis de decisiones funcionales, eficiencia y efectividad y celeridad.

⁷⁴ Entre estos, cuestionarios, sitios web o redes sociales, reuniones técnicas, grupo de enfoque, seminarios, mesas redondas, audiencias públicas o publicaciones en general.

⁷⁵ Los métodos directos emplean encuestas para determinar la disponibilidad de pago de los agentes respecto a los bienes y servicios sobre los que no se tiene un valor económico. Para ello, OSIPTEL emplea el método de valoración contingente. Por su parte, los métodos indirectos evalúan el comportamiento de los agentes y sus preferencias sobre los bienes. En estos casos, OSIPTEL utiliza los siguientes métodos: precios hedónicos, costo de viaje, gasto de defensa y transferencia de beneficios.

⁷⁶ Este aspecto de análisis guarda relación con el Análisis de Calidad Regulatoria explicado en la sección “Elementos transversales del AIR en el Perú” .

⁷⁷ Todas las actividades realizadas como parte de estos procedimientos, incluyendo los aspectos vinculados a las consultas públicas, se registraban en un expediente, el cual estaba sujeto a auditoría del Sistema de Gestión de la Calidad de OSIPTEL.

⁷⁸ Considerando la relevancia de la norma, OSIPTEL procedía a realizar audiencias públicas para presentar el proyecto normativo. En estos espacios se invitaba a los agentes interesados a exponer sus comentarios.

⁷⁹ Estas audiencias se van a regir por las normas especiales o, en su defecto, por el TUO de la LPAG.

⁸⁰ Esta excepción se sostiene en los artículos 7 y 27 del Reglamento General del OSIPTEL.

⁸¹ La información de los Consejos de Usuarios elegidos en el 2019 se ubica en el siguiente enlace: <https://www.osiptel.gob.pe/portal-del-usuario/consejo-de-usuarios/consejo-de-usuarios-del-osiptel-2019-2021/>.

⁸² Los documentos de este AIR están disponibles en el siguiente enlace: <https://www.osiptel.gob.pe/articulo/res102-2018-cd-osiptel>.

⁸³ Es un servicio provisto entre operadores, el cual permite acceder a la infraestructura necesaria para la prestación del Servicio de Comunicaciones (llamadas de voz full-dúplex, SMS y MMS) a sus clientes finales.

⁸⁴ Los documentos del AIR pueden ser obtenidos en este enlace: <https://www.osiptel.gob.pe/articulo/res161-2019-cd-osiptel>.

⁸⁵ La contabilidad separada está prevista para empresas que prestan un servicio de público de telecomunicaciones y cuyos ingresos generados durante dos ejercicios anuales consecutivos superen, en cada ejercicio anual, el 1% del total del ingreso anual generado en conjunto por todos los operadores del mercado de servicios públicos de telecomunicaciones.

⁸⁶ Entre otros, incorporar precisiones en la metodología de asignación de ingresos, costos y capital invertido, establecer un parámetro de relevancia para el registro de líneas de negocio adicionales, modificar la desagregación de grupos de costo empleados en la contabilidad separada y precisar el procedimiento de modificación de documentos metodológicos y reportes auditados, como consecuencia de cambios en los criterios de asignación de las empresas concesionarias.

⁸⁷ Otros criterios considerados en la evaluación fueron el de auditabilidad, confiabilidad, materialidad, flexibilidad, desagregabilidad, adaptabilidad y razonabilidad.

⁸⁸ OSIPTEL asignó a cada atributo de cada alternativa la siguiente calificación:

Calificación -1: menor calificación

Calificación 0: neutral

Calificación +1: mayor calificación

⁸⁹ De acuerdo con los Lineamientos para Desarrollar y Consolidar la Competencia y Expansión de los servicios de Telecomunicaciones en el Perú (Decreto Supremo No. 003-007-MTC), en el caso de la regulación de precios y cargos de interconexión, el OSIPTEL debe evaluar las condiciones de mercado cada cuatro años para determinar si corresponde efectuar un cambio. El OSIPTEL utiliza los datos del mercado recopilados para monitorear a los operadores que según la clasificación tienen Poder Significativo en el Mercado (PSM) y hacer las modificaciones necesarias cuando se detectan deficiencias. Esta clasificación está sujeta a la cláusula de extinción, la cual dispone que el OSIPTEL la evalúe cada tres años para saber si el operador sigue teniendo la clasificación de PSM. Este análisis puede efectuarse cada dos años si el regulador tiene pruebas contundentes de que hubo un cambio significativo en las condiciones de mercado o si lo solicita una entidad regulada.

Referencias

- OCDE (2016), *Política Regulatoria en el Perú: Uniendo el Marco para la Calidad Regulatoria*, [1]
<https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/Poli%CC%81tica-Regulatoria-en-el-Peru%CC%81-aspectos-clave.pdf> (accessed on 13 May 2020).
- OECD (2020), *OECD Best Practice Principles for Regulatory Policy: Regulatory Impact Assessment*. [4]
- OECD (2019), *Driving Performance at Peru's Telecommunications Regulator. The Governance of Regulators*, <https://doi.org/10.1787/9789264310506-en> (accessed on 14 July 2020). [16]
- OECD (2019), *Driving Performance at Peru's Energy and Mining Regulator, The Governance of Regulators*, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264310865-en>. [8]
- OECD (2019), *Implementing Regulatory Impact Analysis in the Central Government of Peru. Case Studies 2014-16*, https://www.oecd-ilibrary.org/governance/implementing-regulatory-impact-analysis-in-the-central-government-of-peru_9789264305786-en. [2]
- OECD (2018), *OECD Regulatory Policy Outlook 2018*, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264303072-en>. [7]
- OECD (2016), *Governance of Regulators' Practices: Accountability, Transparency and Co-ordination*, The Governance of Regulators, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264255388-en>. [15]

- OECD (2008), *Building an Institutional Framework for Regulatory Impact Analysis (RIA): Guidance for Policy Makers*, <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/9789264050013-en.pdf?expires=1542311953&id=id&accname=ocid84004878&checksum=F2E2296886FFEF96EB5903703FA3A8BA> (accessed on 15 November 2018). [6]
- OECD (2008), "Introductory Handbook for Undertaking Regulatory Impact Analysis (RIA)", *October*, Vol. 33/October, pp. 1-27. [5]
- Osinermin (2017), *Documento de Consulta DC-003-2017-RIA/OS*. [14]
- Osinermin (2017), *Memorando GPAE-122-2017*. [11]
- Osinermin (2016), *Acta de Consejo Directivo No. 13-206*. [9]
- Osinermin (2016), *Documento DAR-001-2016-RIA/OS*. [13]
- Osinermin (2016), *Memorando GAJ-629-2016*. [12]
- Osinermin (2016), *Memorando GPAE-061-2016*. [10]
- OSIPTEL (2019), *Informe No. 00039-GPRC/2019*. [20]
- OSIPTEL (2018), *Informe No. 00085-GPRC/2018*. [17]
- OSIPTEL (2017), *Informe Sustentatorio N° 229-GPRC/2017*. [19]
- OSIPTEL (2014), *Informe No. 365-GPRC/2014*. [18]
- Presidencia del Consejo de Ministros (2019), *Resultados finales del Análisis de Calidad Regulatoria de los procedimientos administrativos del stock de entidades públicas del Poder Ejecutivo*. [3]

Revisiones de la OCDE sobre reforma regulatoria

Implementación del Análisis de Impacto Regulatorio en la Superintendencia Nacional de Servicios de Saneamiento del Perú

Las regulaciones desempeñan un papel fundamental en la consecución de los objetivos de política pública, como la protección de la salud humana y el medio ambiente, la lucha contra los monopolios o la prestación eficiente de servicios de agua y saneamiento. El Análisis de Impacto Regulatorio (AIR) es una herramienta importante para garantizar la calidad de la regulación. Este reporte provee una guía para implementar el AIR en la Superintendencia Nacional de Servicios de Saneamiento de Perú (Sunass). Después de evaluar el proceso de emisión de regulaciones de la agencia, el reporte proporciona recomendaciones para diseñar las reformas legales necesarias para establecer el AIR como una práctica permanente, así como la capacitación del personal que lo desarrollará. El reporte incluye lineamientos técnicos para la realización de consultas públicas, la identificación de problemas de política pública y la realización del análisis costo-beneficio.



IMPRESA ISBN 978-92-64-83604-4
PDF ISBN 978-92-64-89733-5



9 789264 836044