

# RED IBEROAMERICANA Y DEL CARIBE DE MEJORA REGULATORIA

VIII Encuentro Ordinario



Publicado por:  
© Presidencia del Consejo de Ministros  
Secretaría de Gestión Pública

© Cooperación Alemana, implementada por la Deutsche Gesellschaft für  
Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH

Secretaría de Gestión Pública de la Presidencia del Consejo de Ministros  
Sara Arobes Escobar, Secretaria de Gestión Pública  
Calle Schell 310 – Piso 13, Miraflores  
T: (51-1) 219-7000 anexo 7200  
[www.sgp.pcm.gob.pe](http://www.sgp.pcm.gob.pe)

Programa Reforma del Estado orientada a la ciudadanía (Buena Gobernanza)  
Hartmut Paulsen, Director del Programa  
Avenida Los Incas 172, Piso 7, El Olivar, San Isidro, Lima, Perú  
T +51 1 422 4127  
[www.gobernabilidad.org.pe](http://www.gobernabilidad.org.pe)

Versión  
Noviembre de 2019

Diseño y Diagramación  
Preciso – Agencia de Contenidos  
Enrique Olivero 190, San Borja  
T: (51-1) 437-4445  
[www.preciso.pe](http://www.preciso.pe)

Revisión, coordinación y edición de contenido  
Secretaría de Gestión Pública - SGP  
Programa Reforma del Estado orientada a la ciudadanía

Se autoriza la reproducción total o parcial de esta publicación bajo la condición de que se cite la fuente

**RED IBEROAMERICANA  
Y DEL CARIBE**  
DE MEJORA REGULATORIA

**VIII Encuentro Ordinario**

Lima, 10 y 11 de octubre de 2019

# ÍNDICE

**Presentación**

**06**

**Introducción al encuentro**

**08**

**Conferencia magistral:**  
Buenas prácticas regulatoria en Canadá

**10**

**Presentación de los resultados del análisis de calidad regulatoria realizado en las entidades del Poder Ejecutivo de Perú**

**18**

**La calidad regulatoria presente**  
en todos los ámbitos de la gestión pública

**24**



|       |          |                                                                                                                                               |            |
|-------|----------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| Panel | <b>1</b> | <b>Cumplimiento y fiscalización:</b><br>La economía del comportamiento<br>en la regulación                                                    | <b>28</b>  |
| Panel | <b>2</b> | <b>Organismos reguladores:</b><br>gobernanza e instrumentos de<br>mejora regulatoria                                                          | <b>44</b>  |
| Panel | <b>3</b> | <b>El sector privado en los procesos<br/>regulatorios:</b><br>la visión de los regulados                                                      | <b>66</b>  |
| Panel | <b>4</b> | <b>Mesa redonda:</b><br>guía (toolkit) para la participación de los<br>actores interesados y la consulta pública<br>en el proceso regulatorio | <b>82</b>  |
| Panel | <b>5</b> | <b>Actualización del estudio BID/OCDE</b><br>sobre política y gobernanza regulatoria                                                          | <b>92</b>  |
| Panel | <b>6</b> | <b>Informes de avances recientes</b><br>en los países miembros                                                                                | <b>100</b> |



# Presentación

Los días 10 y 11 de octubre de 2019, el Perú estuvo encargado de la coordinación del VIII Encuentro Ordinario de la Red Iberoamericana y del Caribe de Mejora Regulatoria. Esta iniciativa busca establecer un diálogo permanente sobre el avance y los retos en la promoción de la calidad regulatoria en los países de Iberoamérica y del Caribe.

Durante los dos días de la reunión en Lima, representantes de los países miembros de la Red, funcionarios de organizaciones internacionales y actores del sector privado compartieron sus prácticas y experiencias en materia de mejora regulatoria.

La reunión contó con la participación de funcionarios de Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, España, México, Panamá, Perú, Portugal y República Dominicana. Además de ponentes de Canadá, Reino Unido y representantes de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y del Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

## **Los temas en torno a los cuales giró el VIII Encuentro Ordinario fueron divididos en seis paneles:**

- 1.** Cumplimiento y fiscalización: La economía del comportamiento en la regulación.
- 2.** Gobernanza e instrumentos de mejora regulatoria enfocados a los organismos reguladores.
- 3.** El rol del sector privado en la mejora regulatoria.
- 4.** La participación de los actores interesados y la consulta pública en el proceso regulatorio.
- 5.** Resultados preliminares del estudio conjunto entre la OCDE y el BID para la elaboración de indicadores de gobernanza regulatoria en 10 países de Latinoamérica y el Caribe.
- 6.** Informes y avances recientes en los países miembros.

IX Encuentro Ordinario de la Red Iberoamericana y del Caribe de Mejora Regulatoria se llevará a cabo en Punta Cana, República Dominicana, en octubre de 2020.



# INTRODUCCIÓN AL **ENCUENTRO**

---



The background features a large black triangle pointing downwards from the top right corner. The remaining space is filled with overlapping geometric shapes in various shades of red, creating a dynamic, layered effect.

**LA NECESIDAD DE  
SIMPLIFICARLE LA VIDA AL  
CIUDADANO**



**JEANINNE RITCHOT**

Directora ejecutiva de Política Regulatoria y Cooperación de la Secretaría de la Junta del Tesoro de Canadá y presidenta del Comité de Política Regulatoria OCDE.

# BUENAS PRÁCTICAS REGULATORIAS EN CANADÁ

Canadá es uno de los países que más ha avanzado en la implementación de la mejora regulatoria en su administración pública. Jeaninne Ritchot, directora ejecutiva de Política Regulatoria y Cooperación de la Secretaría de la Junta del Tesoro de Canadá y presidenta del Comité de Política Regulatoria de la OCDE, realizó una revisión del proceso y el espacio que aún falta recorrer.

La reforma de la calidad regulatoria en Canadá lleva alrededor de 30 años. En esa línea, en 1986, se empezó con el Análisis de Impacto Regulatorio (RIA), proceso que en los países de la región recién está iniciando.

## ORGANIZACIÓN

En Canadá, la Secretaría de la Junta del Tesoro (SJT) brinda asesoramiento y hace recomendaciones al Comité de Ministros sobre cómo el gobierno gasta dinero en programas y servicios, cómo regula y cómo se administra.

Como departamento, la SJT es responsable de administrar las leyes y reglamentos, y de implementar iniciativas regulatorias a nivel gubernamental. Además, es responsable

Ver entrevista 



de administrar ciertas leyes y regulaciones federales.

Asimismo, es responsable de la directiva que da el marco general de políticas regulatorias del gobierno de Canadá y establece las reglas y requisitos que los reguladores deben seguir cuando desarrollan e implementan regulaciones.

La directiva garantiza que las regulaciones promuevan la innovación y el crecimiento económico, al tiempo que protegen la salud, la seguridad, el bienestar social y económico de los canadienses y del medio ambiente.

En tanto, la SJT proporciona políticas, orientación y herramientas para ayudar a los departamentos y agencias a implementar los requisitos de la política reguladora federal tal como establece la directiva.

### **El Comité Asesor Externo sobre Competitividad Regulatoria**

Está compuesto por representantes del sector empresarial, académicos y de consumidores.

Ayuda a la Junta del Tesoro a identificar formas de apoyar la modernización del sistema regulatorio de Canadá y mejorar la competitividad regulatoria, al tiempo que garantiza la salud, la seguridad y la protección del medio ambiente de los canadienses. El comité también brinda asesoramiento sobre la próxima ronda de revisiones regulatorias dirigidas.

**“  
ALGUIEN DEBE SER  
RESPONSABLE  
DE QUE LA  
REGULACIÓN  
RESPIRE.  
”**

La SJT se encargó que en este comité se compartiera mucho trabajo académico que se realiza en las universidades canadienses relacionadas con innovación y regulación.

Con ello se busca equilibrar los pesos de los distintos actores. Mientras los empresarios se enfocan en la rentabilidad, los grupos de protección al consumidor se enfocan en que estos no sean olvidados, y los académicos aportan una visión más horizontal, convirtiéndose en una voz muy importante que se ha logrado incluir a través de un mecanismo específico que es el ente asesor. Este ente asesor no toma decisiones, simplemente da asesorías al gobierno, que finalmente decide si aceptarlas o buscar otras opciones.

### **STOCK REGULATORIO**

Desde 2018, los departamentos vienen llevando a cabo una revisión de su stock regulatorio.

Ver presentación



Las revisiones regulatorias específicas comienzan con tres sectores claves para Canadá: agroalimentaria y acuicultura, salud y biociencias, y transporte e infraestructura.

Estas revisiones regulatorias se centran en identificar y abordar los cuellos de botella a la innovación, la competitividad y el crecimiento económico.

Para mantener el orden en su regulación el Gabinete utiliza el concepto de “One-in, One-out” (Regla uno a uno). Según este concepto, por cada propuesta regulatoria debe haber una propuesta de desregulación para simplificar el stock existente.

### **ENFOQUE DE CICLO DE VIDA DE LA REGULACIÓN**

Este es un enfoque que siguen los directivos del Gabinete. Así, la atención no debe centrarse exclusivamente en el desarrollo y el análisis de la regulación, sino también en su implementación, evaluación y revisión.

A los reguladores se les exige la medición del impacto potencial de los proyectos de regulación, como requisito para su aprobación. El enfoque del ciclo de vida regulatorio requiere que los departamentos y agencias examinen y analicen las regulaciones en todas las etapas de su ciclo de vida, incluyendo el desarrollo de regulaciones, gestión regulatoria, revisión y resultados.

Durante todas las etapas del ciclo de vida regulatorio, los reguladores deben buscar oportunidades para:

**“  
SI EL REGULADOR  
ESTÁ DENTRO DEL  
GOBIERNO O ES  
INDEPENDIENTE,  
DEPENDE DEL TIPO  
DE GOBIERNO.  
”**

- ✓ Involucrar a las partes interesadas, incluidos los pueblos indígenas.
- ✓ Buscar la cooperación regulatoria y la alineación reguladora, cuando sea apropiado.
- ✓ Coordinar con todos los niveles de gobierno para minimizar los impactos acumulativos y no intencionales de las regulaciones en los canadienses, las empresas y la economía.

De forma complementaria, el análisis ex post es una de las herramientas claves a la hora de seguir una regulación basada en el ciclo de vida. En esta evaluación se analiza el impacto que tuvo la regulación aplicada en los diferentes actores de la sociedad.

### **LABORATORIO DE INNOVACIÓN**

Una de las iniciativas que se viene

implementando en Canadá para el proceso de mejora regulatoria es el laboratorio de innovación tecnológica.

A partir de nuevos emprendimientos de los privados se genera esta interacción entre la agencia reguladora y los privados para efectos de ver alternativas de regulación. Dado el desconocimiento de esta nueva tecnología desarrollada por un emprendimiento, se debe evitar que las entidades públicas tengan como primera reacción la regulación. En todo caso, si se opta por esta vía, hay que tratar de evitar que perjudique el desarrollo de la nueva tecnología. Ese espacio de dialogo es sumamente importante porque tiene que ver con la participación de los ciudadanos

para encontrar mejores alternativas de regulación.

Los centros de innovación están empezando a experimentar con la Inteligencia Artificial (IA) para mejorar la calidad regulatoria. Se están realizando trabajos con la Escuela Nacional de Canadá de Servicios Públicos y otros departamentos administrativos para hacer análisis de las regulaciones.

El primer proyecto para el cual se utilizó la IA fue para buscar todas las instancias de incorporación de una norma internacional dentro de las regulaciones federales. Con esa información, se hará un análisis para ver si está usando una norma de manera correcta o está desactualizada.





## JAVIER GAME

Jefe de operaciones del Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

**E**stá claro en todos los países que tener un marco regulatorio adecuado es clave e impacta en la productividad de la economía de nuestros países.

En ese sentido, el trabajo que se está haciendo a través de compartir las experiencias entre los distintos países permite precisamente identificar aquellos factores que coadyuvan a este objetivo.

Por ello, se debe enfatizar la vinculación con el tema de productividad y, sobre todo, la vinculación con el tema del rol del Estado y el sector privado por lograr estos resultados.

En los días del evento, varios colegas van a participar y traer sus puntos de vista sobre la importancia de la manera en la cual los temas de regulación tienen que ser abordados en una visión conjunta, tanto de lo público como de lo privado.

“

**EN AMÉRICA  
LATINA Y EL CARIBE  
SE REQUIERE 5.4  
HORAS PARA UN  
TRÁMITE**

”

Para el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el tema del servicio al ciudadano, entendiendo como ciudadano no solo a las personas, sino también a las empresas, es clave. En el Perú, junto con la PCM, el BID



está ejecutando un programa sobre la mejora de los servicios al ciudadano en el país. En donde se abordan temas de cómo mejorar no solamente las plataformas tecnológicas, los accesos a la información, sino también la calidad de los servicios al ciudadano.

El BID ha publicado algunos documentos respecto al tiempo que toma a los ciudadanos realizar trámites. Hace poco, en una reciente publicación, se documentaba cómo en América Latina y el Caribe se requiere aproximadamente de 5.4 horas en promedio para completar un trámite y el 25% de los trámites requieren de al menos tres interacciones para poder concretarse.

El foco principal es poder mejorar la calidad de los servicios que, como Estado, se prestan a los ciudadanos y que, como sociedad, se están recibiendo. Esto es clave en la agenda que desde el BID se ha estado impulsando en la región. Se ha trabajado en varios países en estos temas y realmente hay una gran motivación por poder seguir con este esfuerzo dentro de este VIII Encuentro de la Red Iberoamericana y del Caribe.

El BID este año está cumpliendo 60 años, con una historia de apoyo en la región y también de transformación. En sus inicios, el banco se enfocó mucho en temas de infraestructura; hoy, aborda en su agenda muchísimos otros temas y uno de ellos justamente acompaña aspectos en donde se promueven la innovación, la participación del empresariado y el



**EN PERÚ, EL BID  
ESTÁ EJECUTANDO  
UN PROGRAMA  
PARA LA MEJORA  
DE LOS SERVICIOS  
AL CIUDADANO.**



desarrollo de tecnología al servicio del ciudadano.

Asimismo, hacer énfasis en lo que es objeto de este VIII Encuentro de la Red Iberoamericana y del Caribe de Mejora Regulatoria, que es poder trabajar en los temas regulatorios desde una visión que sea lo más comprensible en cuanto a lo que son las necesidades de todos, como Estado y como sociedad.

Estamos muy contentos de ser parte de este esfuerzo y acompañarlos en este evento y en todo lo que venga hacia futuro.



## NICK MALYSHEV

Jefe de la División de Política Regulatoria de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE)

Estar en este encuentro es una oportunidad única para compartir buenas prácticas regulatorias. De hecho, hay algunos países de la OCDE que están presentes en el encuentro.

Esta es una red orgánica de quienes practican la mejora regulatoria, y eso hace posible compartir experiencias. Nosotros, desde la OCDE, vamos a hablar de las buenas prácticas que vemos en algunas áreas. Al final del día, queremos apoyar a un diálogo entre los participantes. Esto es lo que hemos hecho en esta red, con tantas personas aprendiendo los unos de los otros.

Solo quiero destacar el punto en el cual la mejora regulatoria apoya el marco de desarrollo económico. En ese sentido, se han visto mejoras en Latinoamérica en los últimos dos años.

“  
**LA MEJORA  
REGULATORIA  
APOYA EL MARCO  
DE DESARROLLO  
ECONÓMICO EN  
LOS PAÍSES.**  
”



Hay una buena adopción de mejoras regulatorias en la región y eso ocurrió por dos motivos. Uno, porque es importante para el desempeño económico y la productividad. Muchas economías están sobre reglamentadas, por lo que se deben tener buenas prácticas regulatorias para un mejor entendimiento de los impactos en los mercados.

Un segundo motivo, que muchas veces se olvida, es que las buenas prácticas regulatorias apoyan también las buenas

prácticas de gobernanza. Involucrarnos activamente con otros actores y entender los impactos sobre el mercado, eso realmente le da una señal a la sociedad que a los gobiernos les importa la transparencia, les importa ser abiertos y rendir cuentas. Es decir, les importa la confianza.

No hay que olvidar esto, no se debe tratar como algo demasiado burocrático o técnico. Cuando esto se hace bien, realmente tiene un impacto profundo sobre algunos resultados en la gobernanza.



## PRESENTACIÓN DE LOS RESULTADOS



Secretaria de Gestión Pública de la Presidencia  
del Consejo de Ministros (PCM) del Perú.

# ANÁLISIS DE CALIDAD REGULATORIA REALIZADO EN LAS ENTIDADES DEL PODER EJECUTIVO DE PERÚ

**Hace alrededor de tres años, el Perú empezó un proceso de mejora de la calidad regulatoria en las entidades de la administración pública (2016). Sara Arobes, secretaria de Gestión Pública de la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM), una de las principales impulsoras de este proceso, explica los avances del país en esta reforma regulatoria.**

**E**l primer paso que se ha dado en el Perú fue implementar el Análisis de Calidad Regulatoria (ACR). El ACR está concentrado en lo que son los trámites, autorizaciones y permisos. El objetivo era eliminar y/o simplificar trámites, requisitos y determinar las cargas administrativas.

Iniciar con el ACR permitió introducir el concepto del problema público y empezar a cuestionarse sobre un problema tan microeconómico como es la necesidad o pertinencia de un trámite o una regulación.

La meta es implementar con mayor profundidad el Análisis de Impacto Regulatorio

Ver presentación





(RIA) que justamente trata de evitar normas innecesarias, costosas para la economía, mejorar la eficacia normativa y, sobre todo, fortalecer los canales de participación ciudadana.

Estos mecanismos y medidas están planteados en la Política Nacional de Competitividad y Productividad que se aprobó en 2018 y cuyo plan se aprobó recientemente (en julio de 2019).

### **AVANCES EN CALIDAD REGULATORIA**

En base a un estudio de política regulatoria que se elaboró conjuntamente con la OCDE, se trabajó una serie de retos para efectos de ir construyendo el sistema de calidad regulatoria y los pasos que se debían trabajar para introducir esta serie de instrumentos en la administración pública peruana.

Un hito importante a partir de este estudio es que en 2016, a través de facultades delegadas al Poder Ejecutivo, se aprobó el Decreto Legislativo N° 1448. Una norma con rango de ley que establece el Análisis de Calidad Regulatoria, el cual se vuelve obligatorio para todas las entidades del Poder Ejecutivo.

En julio de 2017, se aprobó el reglamento de la norma. Luego, en 2018, se realizaron modificaciones en el marco legal para incluir el concepto de calidad regulatoria como un proceso permanente que busca la eficacia regulatoria y, además, se establecieron cuáles eran los instrumentos de calidad regulatoria.

En setiembre de 2018, empezó la implementación del proceso del ACR con la revisión del stock de trámites de 80 entidades del Poder Ejecutivo. En 2019, se concluye el proceso de revisión de todo el stock de trámites con la emisión de seis decretos supremos.

### **INSTRUMENTOS**

Uno de estos instrumentos de calidad regulatoria que se establecieron es precisamente el ACR. Este no solo se limita al análisis del stock de los procesos administrativos sino que incluye a todo proyecto de regulación que genere trámites. Es decir, un nuevo proyecto regulatorio tiene que pasar por este análisis para efectos de ver si corresponde o no hacer un nuevo trámite o procedimiento administrativo.



**MUCHAS VECES  
EL NO REGULAR  
ES UNA MEJOR  
OPCIÓN DE  
POLÍTICA PÚBLICA**





Otro instrumento que está en proceso de implementación es el análisis de impacto regulatorio. Ello implica un proceso de diseño del reglamento y manual, así como una capacitación y asistencia técnica a todas las entidades del Poder Ejecutivo.

### **Análisis de Calidad Regulatoria (ACR)**

El ACR es un proceso dirigido a simplificar y determinar las cargas y procedimientos administrativos. Se empezó con una revisión del stock de procedimientos, pero es un mecanismo que se aplica a todo proyecto de decreto supremo o norma del Poder Ejecutivo que quiera crear trámites o duplicar los existentes.

Además, se establece un ciclo de revisión cada tres años. Es decir, el proceso concluido no termina ahí, sino que se vuelve a empezar un ciclo de revisión para ver si se puede seguir reduciendo y eliminando cargas administrativas.

### **¿Qué se evalúa en el ACR?**

Son cuatro los principios que entran a tallar en el Análisis de Calidad Regulatoria.

- ✓ **Legalidad.** Si el trámite cuenta con el marco legal correspondiente, cumple la ley de procedimiento administrativo general y si la entidad tiene la competencia para establecer dicho trámite. En esta etapa se identificó que existían trámites creados pero no de acuerdo con la norma legal.
- ✓ **Necesidad.** Las entidades tenían que sustentar para qué sirve el trámite, qué

“  
**EL RESULTADO  
APUNTA A 734  
(30%) TRÁMITES  
ELIMINADOS.**  
”

busca, y cuál es el objetivo del trámite. Si esta respuesta no era adecuadamente respondida, se daba por innecesario el trámite y no era ratificado.

- ✓ **Efectividad.**
- ✓ **Proporcionalidad.**

### **Resultados del ACR**

Como resultado de todo el proceso de más de dos años, entraron a análisis 2 432 procedimientos y se realizaron más de 10 000 revisiones.

Concluida la evaluación, 1 439 trámites fueron validados, 319 procedimientos eliminados y 674 se declararon improcedentes. Esta última categoría se refiere a que algunas entidades proceduralizaron una serie de actuaciones administrativas que no eran trámites. De esa revisión, 415 se eliminaron porque no eran necesarios ni pertinentes para el desarrollo de la entidad.



El resultado final apunta a 30% de reducciones con 734 trámites eliminados en este proceso. Esto impacta aproximadamente en cuatro millones de solicitudes de personas naturales, empresas, organizaciones sin fines de lucro y otros. Además, el 73% de procedimientos eliminados tienen impacto en la micro, pequeña y mediana empresa (MIPYME).

En relación con la reducción de la carga administrativa, como resultado de la evaluación del Análisis de Calidad Regulatoria, se redujo la carga en aproximadamente S/286,3 millones.

Hace más de dos años, cuando se inició el proceso, no se tenía claridad de cuál era el

stock de trámites del Poder Ejecutivo; hoy, se cuenta con dicha información, lo cual ayudará a tomar decisiones para efectos de seguir simplificando.

### DIFICULTADES

- ✓ **Rotación.** Los cambios de personal que sufrieron los distintos ministerios en estos dos años, obligaron a que se vuelva a capacitar a estos equipos con el fin de sostener la reforma regulatoria. Hubo mucha capacitación y asistencia técnica.
- ✓ **Resistencia.** Se tuvo que hacer un trabajo crítico de cuestionamiento con las entidades públicas. Al principio, se lidió

## RESULTADOS GENERALES ACR DEL STOCK - JUNIO 2019



Fuente: Secretaría de Gestión Pública de la PCM



con esta resistencia de los servidores públicos de no querer cuestionar por qué existe determinado trámite.

- ✓ **Toma de decisiones.** Al comienzo de la reforma fue complicado tomar decisiones pues se tenía que llegar a acuerdos. Ello se vio reflejado en la demora del primer decreto que se emitió recién en setiembre de 2018, cuando el plazo de término del proceso estaba fijado para junio de 2019.
- ✓ **Información.** No había suficiente evidencia. Las entidades públicas no podían sustentar los costos de un requisito y el tiempo que le demora a una persona obtenerlo. Se dieron cuenta que se regula, muchas veces, de una manera ciega, porque no se estima lo que le cuesta a una persona o a una empresa

obtener el requisito y el tiempo que se demora.

- ✓ **Aplicativo.** En este proceso de diseño e implementación, se desarrolló un aplicativo que casi colapsa cuando recibió la primera carga de trámites.

## REGIONES Y MUNICIPIOS

En el ámbito regional y local existe un gran reto en cuanto a la mejora de la calidad regulatoria. Y es que precisamente los gobiernos regionales y municipios son grandes productores de normas.

La estrategia que sigue la Secretaría de Gestión Pública (SGP) para enfrentar este problema es implementar los procedimientos administrativos estandarizados. La ventaja de ser un estado unitario, a diferencia de uno



federal -como México- es que hay muchas normas que generan trámites en el ámbito regional y local que se derivan de la normativa nacional, lo cual le permite al Poder Ejecutivo estandarizar trámites en lo regional y local.

En enero, se empezó este proceso de estandarización con un trámite crucial para los negocios: la licencia de funcionamiento que toda persona requiere tramitar en un municipio. Esto lo que hace es evitar la discrecionalidad, costos innecesarios, o que se generen mayores requisitos a los derivados de las normas nacionales.

Otro trámite clave es el permiso de construcción, el cual también se deriva de normas nacionales. En un esfuerzo conjunto con el Ministerio de Vivienda y Construcción, se está concluyendo el proceso de estandarización.

La relevancia de estos dos trámites es grande. La licencia de funcionamiento y el permiso de construcción representan alrededor del 60% de los trámites que se realizan en los municipios. La meta que tiene la SGP al próximo año es tener estandarizados 200 trámites más.

### **Sistema Único de Trámites**

Siguiendo la experiencia colombiana y mexicana, se diseñó y puso en marcha un aplicativo informático para la aplicación del ACR. Este aplicativo busca ser un sistema único de trámites para efectos de tener el catálogo de los trámites y también para controlar que no se generen más.

A través del aplicativo informático, las entidades públicas envían la información referente al análisis de calidad regulatoria.

### **CONCLUSIONES Y LECCIONES APRENDIDAS**

- ✓ **Apoyo político.** Fue fundamental durante la implementación del sistema. A pesar de los cambios de autoridades, se recibió el apoyo para seguir con la reforma.
- ✓ **Arquitectura institucional.** Se necesita cambiar la cultura de producción de normas. La administración pública está en proceso a un cambio de cultura respecto a ¿para qué se regula? y ¿por qué es importante cuestionarnos la necesidad de la regulación? Esto se relaciona con cambiar la cultura de la producción de las normas, cómo se diseñan, se implementan y se evalúa su cumplimiento.
- ✓ **Pasar de una regulación reactiva a una eficiente.** Muchas veces se regula de una manera reactiva. Surge algo en la prensa e inmediatamente sale una norma esperando que resuelva el problema público de una manera mágica.
- ✓ **Contar con equipos especializados.** Rol importante de las oficinas de asesoría jurídica y de los órganos técnicos que son los generadores de regulación. No basta con una revisión jurídica, sino que hay que trabajar mucho con los órganos técnicos que son los que generan las regulaciones y eso va ligado a incluir procesos y metodologías.

**LA CALIDAD  
REGULATORIA  
PRESENTE**



**DESILÚ LEÓN**

Secretaria general de la Presidencia de Consejo  
de Ministros (PCM)

## **EN TODOS LOS ÁMBITOS DE LA GESTIÓN PÚBLICA**

**Q**uiero agradecer el esfuerzo de los países miembros de la Red Iberoamericana y del Caribe de Mejora Regulatoria por crear y mantener un espacio de permanente diálogo y discusión de la calidad regulatoria en nuestros países.

Mientras escuchaba la exposición de Jeannine Richot, directora ejecutiva de Política Regulatoria y Cooperación de la Secretaría de la Junta del Tesoro de Canadá y presidenta del Comité de Política de Regulatoria de la OCDE, me pareciera que no estamos tan lejos: 30 años de diferencia.

En 1986, Canadá empezó a implementar el Análisis de Impacto Regulatorio (RIA), mientras que para nosotros el proceso parte con el Análisis de Calidad Regulatoria (ACR), donde vemos la importancia de las normas que van a regir nuestro país.

Este no es un tema solo para el análisis en papeles. Tenemos la gran responsabilidad de decirle al país que estamos trabajando por ellos, por mejorar los procesos, por hacer predecibles los actos del gobierno,



para que las normas sean claras para ellos y para nosotros.

La regulación, como instrumento de política pública, cumple un rol fundamental, habilita el ejercicio de derechos, genera obligaciones, estándares de conducta y debe marcar una actuación transparente y predecible por parte de las administraciones públicas.

¿Qué hubiera pasado si el día que recogíamos nuestro DNI, esa persona que debía entregarlo no estaba o no existía un proceso por el cual pudiéramos acudir a una entidad que nos haga ciudadanos? Sin eso, no podríamos votar y ejercer nuestros derechos.

Estas experiencias de los países miembros de la OCDE muestran que son varios los factores institucionales que tienen que desarrollarse para impulsar y profundizar una reforma regulatoria. En el Perú, estamos yendo en esa línea y vamos por buen camino.

En 2017, se aprueba el Decreto Legislativo N° 1310 que da el marco legal para la aplicación del ACR, del cual ya podemos mostrar varios logros.

Asimismo, mediante otro decreto se establece que la mejora de la calidad regulatoria es un proceso ordenado, integral, coordinado y gradual para promover la eficiencia, eficacia y transparencia así como la neutralidad en

“

**LA CALIDAD  
REGULATORIA  
FORMA  
PARTE DE LA  
MODERNIZACIÓN  
DE LA GESTIÓN  
PÚBLICA.**

”

el ejercicio de la función pública. Eso es lo que como Estado debemos garantizar a los ciudadanos.

La calidad regulatoria forma parte de la modernización de la gestión pública debido que, por su carácter transversal, es parte principal de los pilares de las políticas públicas, de competitividad, integridad, transparencia, desarrollo económico, desarrollo social, productividad y gobierno digital. Está presente en todos los ámbitos de la regulación de nuestro país.



En el recientemente aprobado Plan Nacional de Productividad y Competitividad del Perú 2019 -2030, hemos incorporado, en el objetivo de crear las condiciones para generar un ambiente de negocios productivo, varios instrumentos de calidad regulatoria, como el RIA. Así, en la etapa previa a la formulación de propuestas normativas de alcance general en el Poder Ejecutivo, todas nuestras normas ahora pasan por ese análisis. Hasta hace tres años, esto no era algo que se pensaba y ahora, tiene un proceso especial de análisis previo.

Este proceso que hemos iniciado en el Perú, obligó a todos los ministerios y organismos públicos del Poder Ejecutivo a evaluar sus trámites con la finalidad de eliminar aquellos innecesarios y simplificar sus requisitos evitando trámites burocráticos, extensos y costosos para los administrados. Este análisis realizado por todas las entidades, fue validado por la Comisión Multisectorial de Calidad Regulatoria que está presidida por la Presidencia de Consejos de Ministros (PCM) e integrado por el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) y el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (MINJUS) para su posterior ratificación en el Consejo de Ministros.

Tenemos la obligación de simplificarle la vida al ciudadano, de eliminar los trámites que ya no son necesarios, de no pedirle cosas que las entidades públicas

debemos por obligación tener, de conversar entre entidades públicas para intercambiarnos información y no darle esa carga al ciudadano.

Gracias al ACR, se revisaron más de 2 400 procedimientos administrativos solo en el Poder Ejecutivo. Esto ha conllevado más de 10 000 revisiones y más de 200 asistencias técnicas. Producto de esta revisión es que el Poder Ejecutivo y el Gobierno emiten una serie de decretos supremos.

Como resultado, se ratifican 1 439 trámites y se eliminaron y/o simplificaron 734

“

**HAGAMOS  
UN ESTADO  
TRANSPARENTE,  
PREDECIBLE  
Y SEGURO  
PARA LOS  
CIUDADANOS**

”



procesos administrativos, 30% de lo que había ingresado. Ello significa un ahorro de S/ 286 millones. Un impacto directo al ciudadano y que va a evidenciar que alrededor de cuatro millones de solicitudes que eran presentadas por personas naturales, empresas y organizaciones sin fines de lucro, se vean directamente beneficiadas.

Es evidente que los resultados quizás parezcan tibios porque estamos todavía impulsando a nivel del gobierno nacional

y tenemos que llegar a los distintos niveles de gobiernos regionales y locales.

El reto es grande, soñar no cuesta, pero cuando esos sueños se van convirtiendo en realidad, podemos tener la seguridad de que muy pronto podemos estar a nivel de muchos de los que hoy nos acompañan, cuyas experiencias van un poco más allá de donde estamos ahora.

Hagamos un Estado transparente, predecible y seguro para los ciudadanos.

# CUMPLIMIENTO Y FISCALIZACIÓN

---



The background features a large black triangle pointing downwards from the top-left corner. The remaining space is filled with overlapping, semi-transparent red and white geometric shapes, creating a layered, abstract effect.

**LA ECONOMÍA DEL  
COMPORTAMIENTO EN LA  
REGULACIÓN**



## Nick Malyshev

Jefe de la División de Política Regulatoria de la OCDE.

El impacto de la política regulatoria podría mejorar al considerar nuevos enfoques, como los que se basan en la economía conductual. Y es que las emociones influyen mucho más de lo que uno cree en la toma de decisiones de los individuos. Nick Malyshev, Jefe de la División de Política Regulatoria de la OCDE, da una aproximación de cómo las herramientas de la economía conductual pueden ser aplicadas en los procesos de mejora regulatoria.

**E**l conocimiento del comportamiento es una disciplina que en los procesos regulatorios tomará cada vez mayor relevancia. No solamente en el tema de análisis, sino en el post análisis: el impacto para saber si realmente la regulación indujo o provocó ese comportamiento.

### ENFOQUE CONDUCTUAL

Son lecciones derivadas de las ciencias sociales y del comportamiento, que incluyendo la toma de decisiones, psicología, cognitiva, ciencia, neurociencia, están siendo aplicados por organismos públicos con el objetivo de hacer que las políticas públicas funcionen mejor.

A menudo implica el uso de experimentos y observación para identificar patrones de comportamiento y que se usen estos hallazgos para políticas y regulaciones. Además, se trata de un enfoque inductivo para la formulación de políticas.

Desde 2013, la OCDE trabaja de manera intensiva desarrollando los temas de la economía del comportamiento y cómo incluirla en la política regulatoria.

### LAS HERRAMIENTAS BASIC

Es un marco para aplicar el conocimiento conductual de principio a fin en cualquier problema de política, incluye herramientas, pruebas de conceptos y estándares. Además, debe ser creado para ser usado en conjunto con otros marcos que aplican enfoque conductual. El proceso denominado BASIC (por sus siglas en inglés) incluye: identificar el comportamiento que causa el problema, analizarlo, crear estrategias, intervenir y cambiar.

En 2018, la OCDE identificó 200 instituciones que están tratando de utilizar la economía del comportamiento en sus políticas. Hace 10 años no se hablaba mucho de este tema. Entre estas se encuentran: entidades



gubernamentales, no gubernamentales y organizaciones multinacionales.

Hay una demanda de herramientas para ayudar a los encargados de formular políticas a aplicar el conocimiento conductual de manera más sistemática a los problemas de políticas y un conjunto de directrices o estructuras para garantizar que se está utilizando de manera responsable.

### Características Claves

- ✓ **Resumen:** Descripción rápida para los líderes de alto nivel y los responsables de la formulación de políticas sobre por qué las percepciones conductuales son importantes para abordar los problemas que enfrentan los gobiernos y los ciudadanos.
- ✓ **Guía:** Instrumento práctico para los funcionarios de políticas que trabajan en ministerios, departamentos y agencias públicas sobre cuál es el proceso a través del cual los aspectos de comportamiento de un problema pueden identificarse, definirse y abordarse.
- ✓ **Manual:** Procedimientos para funcionarios y profesionales de políticas que trabajan con agencias públicas en

## HAY MUCHA CONTROVERSIA EN EL USO DE LAS HERRAMIENTAS DEL CONOCIMIENTO CONDUCTUAL EN POLÍTICA PÚBLICA.

la aplicación del enfoque conductual a las políticas públicas, así como un repositorio de enfoques, pruebas de conceptos y estándares metodológicos para diseñar e implementar una intervención política informada por el comportamiento.

- ✓ **Pautas éticas:** En general, antes de comenzar a trabajar con el conocimiento conductual y en cada etapa.

Ver entrevista 

Ver presentación 



## Herramientas

### 1. Comportamiento: Identificar y definir el problema.

Los problemas de política pública pueden ser un mal entendimiento del comportamiento del individuo. Es por ello que es necesario ver qué tipos de comportamiento se trata de cambiar. Entre las preguntas que se debe formular el hacedor de políticas están: ¿Cuáles son los comportamientos que impulsan el problema de política? ¿Qué comportamiento debe apuntar? ¿Cuál es el resultado de política deseado? ¿Cuál es el contexto que da forma al comportamiento objetivo?

### 2. Analizar: Entender por qué las personas actúan de la forma que lo hacen.

En esta etapa hay un marco denominado ABCD (por sus siglas en inglés) que se enfoca en cuatro comportamientos conductores: atención, formación de creencias, elección y determinación.

**a. Atención.** Las personas fácilmente se distraen, su atención es limitada.

**b. Formación de creencias.** Las personas normalmente hacen atajos mentales y, a menudo, sobreestiman o subestiman los resultados y las probabilidades.

**c. Elección.** Las personas están influenciadas por el marco y el contexto social de sus elecciones.

**d. Determinación.** La fuerza de voluntad

de las personas está limitada y sujeta a sus sesgos psicológicos.

### 3. Estrategias: Cambiar comportamientos.

Luego de identificar y analizar el comportamiento, se crean las estrategias que puedan cambiar efectivamente el comportamiento identificado. Los encargados de formular políticas deben tener una comprensión preliminar de estas estrategias, pero también deben contar con el apoyo de expertos en comportamiento.

Por ejemplo, en el problema de la ausencia de los pacientes en citas médicas. El comportamiento que se quiere cambiar es mejorar la atención de las personas. La estrategia a seguir es enviar mensajes recordatorios que incluyan el costo de una cita perdida en el sistema de salud.

### 4. Intervención: Introducir pruebas.

Introducción de ensayos aleatorios. De manera aleatoria se forma un grupo de tratamiento y otro de control. Al primero se le aplica la estrategia y al otro no. Se compara el impacto que tiene la intervención. Hay ocasiones que no es posible hacer ensayos.

### 5. Cambio: Implementación de políticas de comportamiento.

Se debe revisar el contexto de la política y el nivel del proyecto. Implementar y escalar las políticas basadas en el comportamiento. Configurar un monitoreo de largo plazo y de



|  <b>Comportamiento</b><br>Conductor |  <b>Estrategía</b>                            |  <b>Impacto</b> |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Atención</b>                                                                                                      | Enviar mensajes de texto recordatorios que incluyan el costo de la pérdida de la cita en el sistema de salud                   | <b>25%</b><br>de reducción en citas perdidas                                                       |
| <b>Formación de creencias</b>                                                                                        | Pintar una serie de líneas blancas para crear la ilusión de acelerar para que las personas disminuyan la velocidad             | <b>36%</b><br>menos accidentes en seis meses                                                       |
| <b>Elección</b>                                                                                                      | Enviar cartas a consumidores comparando su consumo de electricidad con la de otros vecinos                                     | <b>2%</b><br>de reducción en el consumo de electricidad (450 k tonnes y US\$ 75 millones)          |
| <b>Determinación</b>                                                                                                 | Crear un "paquete de compromiso" que incluya reunirse con un asesor de empleo para crear un plan de búsqueda de trabajo viable | <b>23%</b><br>más buscadores de empleo consiguen uno                                               |

**Fuente:** OCDE

posibles efectos secundarios. Mantener la iniciativa de política. Difundir ampliamente el conocimiento.

### 6. Guía: Lineamientos éticos.

Existe mucha controversia sobre la utilización de las ciencias de comportamiento en la política pública. Por ello, los hacedores de política deben tener bastante cuidado con la implementación de estas herramientas.

Entre las reglas generales que se recomiendan están:

- ✓ Realizar siempre una evaluación ética de las intervenciones informadas conductualmente.
- ✓ La aceptación pública del conocimiento conductual no lo hace siempre éticamente permisible.
- ✓ Considerar las cuestiones relacionadas con el consentimiento y la conciencia.



## Stewart Gibbon

Department for Business, Energy and Industrial Strategy  
de Reino Unido.

Reino Unido es uno de los países que está utilizando las herramientas de la economía conductual para mejorar sus procesos regulatorios. Una de las ideas detrás es cambiar o crear comportamientos que favorezcan a la regulación. Stewart Gibbon, representante de la Oficina de Seguridad y Normas del Producto del Reino Unido, explica el enfoque que tienen sobre la regulación y cómo se viene aplicando en el mercado.

La visión del Reino Unido en cuanto a la agencia reguladora es que esta tiene la responsabilidad de crear un ambiente para simplificar las regulaciones, hacer que funcionen y apoyar el crecimiento de las empresas del sector que regulan.

### RELACIONAMIENTO

Una de las aristas claves para la agencia reguladora del Reino Unido es el relacionamiento con los principales actores de los mercados que ellos regulan. Así, además del relacionamiento tradicional con otros reguladores nacionales y departamentos gubernamentales, tratan de trabajar de manera cercana con un gran rango de negocios individuales.

Como reguladores, nuestro trabajo es entender a los sectores de los cuales nos responsabilizamos.

“

**NUESTRO TRABAJO  
ES ENTENDER A  
LOS SECTORES  
A LOS CUALES  
REGULAMOS**

”



En esa línea, la interacción entre los negocios y los reguladores es cada vez más importante para poder crear el entorno adecuado para que los negocios tengan éxito. Todo ello enmarcado en un ambiente en el que los reguladores deben tener una mayor transparencia en lo que están haciendo. Cada vez más el regulador tiene una relación con los negocios, casi como con un cliente.

De esta manera, se entiende mejor al sector y se puedan hacer mejores inspecciones. El objetivo es ser más constantes y consistentes para que los negocios sepan que pueden esperar del regulador.

### **CÓDIGO DE REGULADORES**

Una de las tareas que hizo la Oficina de Seguridad de Productos para ayudar a desarrollar las regulaciones, cambiar la cultura del regulador con los negocios y crear transparencia, fue el Código de Reguladores. Este es un documento que recoge las buenas prácticas que tienen que seguir los negocios que están dentro de su alcance.

Entró en vigencia en 2014, reemplazando al Código de Cumplimiento de Reguladores. Y es que los negocios señalaron que el anterior código era muy largo y difícil de entender. En respuesta a eso, el regulador inglés, recortó el documento a un código de principios, de solo cuatro páginas.

El cumplimiento del código requiere que autoridades locales aseguren que sus trabajadores entiendan estos principios para que sepan por qué están regulando y cuáles son los resultados que esperan lograr con esta regulación. Hay seis elementos que destacan en el código:

- ✓ **Crecimiento.** Asegurarse que los reguladores están apoyando el crecimiento de los negocios y el cumplimiento de la regulación.
- ✓ **Diálogo.** El regulador debe relacionarse, comunicarse y poder entender cuáles son los problemas a los que se enfrenta el sector.
- ✓ **Enfoque basado en riesgos.** Los reguladores en el Reino Unido siempre dicen que no tienen recursos, entonces tienen que empezar a utilizarlos mejor.
- ✓ **Datos.** Es importante el uso y recopilación de los datos. Además, esta información debe ser compartida y estar disponible a otros reguladores.
- ✓ **Guía.** Hacer que la información aportada sea algo que se pueda vigilar y que todos los negocios tengan que cumplir.
- ✓ **Transparencia.** En el enfoque hacia las actividades regulatorias.



## Simon Trevenna

Department for Business, Energy and Industrial Strategy  
de Reino Unido

La manera de regular en el Reino Unido se está transformando. Simon Trevenna, representante de la Oficina de Seguridad y Normas del Producto del Reino Unido, brinda una aproximación a las lecciones aprendidas y los cambios que se están dando en la manera de hacer inspecciones en dicho país.

Entre las áreas específicas de acción de esta oficina, se encuentran: protección del medio ambiente (por ejemplo, la tala ilegal de árboles que no entre al mercado, emisiones de carbono de los productos electrónicos y otros tipos de contaminantes que entren en la cadena de suministros), seguridad ciudadana, protección financiera, seguridad de productos, abusos contra los derechos humanos, entre otros.

Al tener que regular a un amplio abanico de áreas, hay un mayor rango de intervenciones que la oficina tiene que realizar. En esa línea, existe una serie de opciones que utilizan a la hora de encontrar un incumplimiento de la empresa que inspeccionan, que va desde una penalidad hasta publicidad negativa. Inclusive, han observado que para algunos negocios, esta publicidad negativa puede constituir una mayor amenaza que cualquier tipo de penalidad monetaria.

Sin embargo, si la oficina hace bien su trabajo no habría necesidad de castigar a las empresas. Nosotros tenemos la obligación de intentar tener mejores resultados sin ser una carga para el negocio.

Una de las maneras que tratan de alinear estos objetivos es acercándose a los negocios y preguntarles cómo los pueden ayudar. La idea detrás es encontrar los puntos claves que harán que los negocios quieran trabajar con el gobierno en lugar de esconderse o tratar de engañarlos.

Además, la oficina debe promover que el cumplimiento de las normas sea de interés de los negocios e incentivar la responsabilidad social corporativa. Para ello, se debe crear un campo de juego nivelado para todos los actores, producir buenas guías y facilitar el cumplimiento directo con un mínimo costo.



Dos ejemplo prácticos que la oficina viene implementado y que muestran el cambio que está sufriendo la regulación: el proyecto White Goods y la regulación de la UE a la madera.

### **EJEMPLO 1: PROJECT WHITE GOODS**

El proyecto de White Goods cubre una gran cantidad de productos electrodomésticos: refrigeradoras, lavadoras, secadoras, entre otros.

#### **¿Cómo regulaban?**

Anteriormente, había varios equipos regulatorios, cada uno haciendo algún trabajo legislativo relacionado con productos electrónicos. Algunos relacionados con eficiencia energética, sustancias dañinas, eco-diseño, seguridad del producto, entre otros. Además, se tenía diferentes entidades reguladoras trabajando en áreas similares.

A menudo, diferentes personas del mismo cuerpo de regulación se contactaban con las mismas compañías, por el mismo producto pero por diferentes elementos. Ello, no es bien visto por el mercado y es algo que se quiere evitar tanto como sea posible.

El enfoque histórico de regulación en estas áreas era de conseguir un producto y hacer algunas pruebas por incumplimiento. Si es que encontraba algún problema, la oficina contactaba a la compañía por primera vez, ya sea para resolver el problema o de ser necesario imponer una multa o hacer una persecución legal.

“  
**SI NOSOTROS  
HACEMOS BIEN  
NUESTRO TRABAJO,  
NO HABRÍA  
NECESIDAD DE  
CASTIGAR A LAS  
EMPRESAS.**  
”

#### **¿Qué cambió?**

Un primer paso fue juntar a todas las personas de los diferentes equipos, entidades regulatorias y diferentes productos, con el fin de identificar cuáles eran los problemas y tener una visión más holístico del mercado: observar toda la cadena de suministro y escanear el horizonte, no se trata de ver solamente lo que hay ahora, es adelantarse al juego y eliminar los problemas antes de que realmente surjan y pueden afectar la regulación.





Después de identificar cuáles son las compañías claves, se contactaban con ellas para hablar sobre los sistemas como algo más completo en lugar de concentrarse en un solo producto; para ello fue necesario revisar informes técnicos de productos genéricos. Ello con el fin de ver cómo estaba estructurada cada una de las compañías.

Cabe resaltar que este trabajo con las compañías se hizo solo con el propósito de conocer cómo operaban las empresas y no con el afán de abrir un proceso o acusación de incumplimiento. Ese punto fue clave para tener el apoyo de la industria.

Además, se acordó capacitar a una sola persona en múltiples áreas para que las empresas tengan que lidiar con el regulador una sola vez o el menor número de veces posibles. Asimismo, se buscó hacer más eficientes las pruebas que se realizan a los productos identificando algunos temas que eran constantes.

Se discutió con los negocios involucrados cuales eran los siguientes pasos y cómo el regulador puede hacer que sus vidas sean más fáciles, una vez que sean cumplidores.

### **Resultados**

Este es un proyecto nuevo, aún no se sabe cuáles son los beneficios sobre el medio ambiente y los consumidores, pero hay resultados en cuanto a la práctica regulatoria que se destacan:

“  
**LAS INDUSTRIA  
ESTÁ CONTENTA  
DE HABLAR CON  
NOSOTROS, YA NO  
NOS VEN COMO EL  
ENEMIGO.**  
”

- ✓ Trato más efectivo con algunas empresas claves.
- ✓ Mayor eficiencia en el uso de recursos gubernamentales limitados.
- ✓ Menos carga, duplicación y costo para la industria.
- ✓ Es más fácil mejorar el cumplimiento de una gran cantidad de productos a través de verificaciones del sistema.
- ✓ Da a la industria menos puntos de contacto para abordar múltiples áreas de la legislación.
- ✓ Centrarse en lograr los objetivos en el propósito legislativo, en lugar de solo apuntar a identificación de un incumplimiento individual.



## EJEMPLO 2: REGULACIÓN DE LA UE A LA MADERA

En 2013 empezó a aplicarse en el Reino Unido la regulación de la Unión Europea (UE) a la madera. Esto con el objetivo de evitar que madera producto de la tala ilegal ingrese al mercado europeo.

Sin embargo, para el Reino Unido, un desafío inicial en este sector era la enorme cantidad de empresas involucradas en la importación de madera que se debía regular. Alrededor de 6,000 empresas tenían negocios vinculados a este sector. Además, la legislación era poco comprensible, principalmente para las pequeñas empresas. En este periodo, se identificó que solo las empresas grandes tenían capacidad para cumplir los requerimientos de la regulación y que se tenía que simplificar la cadena de suministros.

En una siguiente etapa, entre 2015 y 2017, la Oficina empezó a trabajar con algunos proyectos basados en riesgos. Además, se hacían compras y a través de pruebas científicas se verificaba la legalidad de la madera. De ser necesario, se ponían multas y/o sanciones.

La lección aprendida en esta etapa fue que los problemas estaban en las bases de la cadena de suministros (que estaban fuera del Reino Unido) y era ahí donde se debía difundir la “conciencia legislativa”.

Entre 2017 y 2019, se empezó a adaptar el enfoque de regulación. Se formó un panel referencial de la industria con representantes

claves de los diferentes negocios, organizaciones sin fines de lucro que tenían que lidiar con estos temas y otros actores.

Como resultado de esto, se hicieron una serie de talleres educativos en todo el Reino Unido dirigido a sub- sectores específicos y también con temas comunes dentro del sector completo. Ello generó que muchas empresas de la industria se contactaran con el regulador y participaran de las investigaciones.

Otro punto clave fue la coordinación con inteligencia internacional. Ello con el fin de hacer más eficiente la regulación y evitar que las empresas tengan que lidiar con los reguladores de cada país para verificar la legalidad del producto. Si el regulador de otro país europeo ha inspeccionado el producto, no tendría que pasar por revisión de su par inglés.

### ¿Qué cambió?

- ✓ La industria está contenta de hablar con el regulador, ya no lo ven como el enemigo.
- ✓ Los primeros procesamientos en Europa dieron un alto perfil a la legislación sin llevar a la quiebra a las empresas o empujar a otras a esconderse.
- ✓ Menos compras de prueba y tiempo dedicado a compañías individuales.
- ✓ Más enfoque en los sectores y las asociaciones comerciales en su conjunto.
- ✓ Uso efectivo del dinero del gobierno, ayudando a muchas más empresas con soluciones específicas.



## César Hernández Ochoa

Comisionado de la Comisión Nacional de Mejora Regulatoria (Conamer) de México.

México es uno de los países latinoamericanos que más ha avanzado en el proceso de mejora regulatoria. César Hernández, comisionado de la Conamer, detalla la evolución de la reforma en el país azteca y cómo las herramientas de economía conductual están siendo aplicadas.

Uno de los problemas claves en México es la falta de confianza de la ciudadanía en su gobierno, particularmente en todo lo relacionado con las inspecciones, verificaciones y el contacto de la población con la autoridad.

Un ejemplo claro de esa desconfianza se vio reflejado en una encuesta que hizo la Conamer a los empresarios mexicanos sobre cómo perciben las inspecciones.

### INSPECCIONES

Los datos se basan en una encuesta que se hizo en 2016, en México. Tiene representatividad nacional y confiabilidad de más de 95%. Se entrevistó a cerca de 34 000 establecimientos mercantiles en todo el país. En 2016, se realizaron un total de 2,59 millones de inspecciones a 1,13 millones de establecimientos comerciales de los 4,5 millones que existen en México. Es decir, uno

de cada cuatro negocios fue inspeccionado, por lo menos una vez.

Según la encuesta, son las pequeñas y micro empresas las más afectadas por problemas asociados a las inspecciones y verificaciones. Ellas perciben que hay más maltrato cuando se realizan estos actos regulatorios.

Los empresarios encuestados señalaron que los principales problemas que enfrentan durante las inspecciones son:

- ✓ Las contradicciones en la regulación, lo que genera que, en algunas ocasiones, cuando los inspeccionan, el que está inspeccionando pueda ir por un lado o por otro solamente con el objetivo de extorsionar.
- ✓ Mala interpretación de la ley.
- ✓ Muchas experimentan malos tratos. Las microempresas en particular



expresan que cuando se practican las inspecciones incluso se hacen daños materiales a sus establecimientos.

Si bien son las mypes las que se perciben más afectadas por las inspecciones, son las empresas más grandes las que, en la práctica, más sanciones reciben.

### **Corrupción**

La corrupción durante el proceso de inspecciones o trámites fue otros de los ítems que arrojó resultados interesantes.

A juicio de los empresarios, las causas que los hicieron incurrir en actos de corrupción fueron: agilizar trámites, evitar multas, obtener licencias o permisos, evitar clausuras, pagar menos impuestos, entre otras.

Además, la encuesta permitió cuantificar el coste económico que tenía para los empresarios incurrir en actos de corrupción. Así, se estimó que la corrupción por trámites, servicios e inspecciones le costó a las empresas alrededor de 1 600 millones de pesos en 2016.

Una conclusión a la que llegó la Conamer al analizar los datos de la encuesta fue que en el universo de las empresas más pequeñas, la percepción de corrupción en las inspecciones es mayor a la que realmente se observa.

“  
**EN 2016, SE ESTIMÓ  
QUE LA CORRUPCIÓN  
COSTÓ A LOS  
NEGOCIOS  
1 600 MILLONES  
DE PESOS.**  
”

En ese sentido, con acciones dirigidas específicamente a estos negocios, se podría afectar el indicador de percepción de corrupción y, en paralelo, ir trabajando en la incidencia de esta. Así, si se evita una carga de inspecciones excesivas, se racionaliza o dimensiona en un tamaño mucho más pequeño, se puede generar un círculo virtuoso de confianza de la ciudadanía en las autoridades.

### **LEY DE FOMENTO A LA CONFIANZA**

Una de las ideas básicas de la Ley de Fomento a la Confianza es que se cree el Padrón Único de Confianza, donde los empresarios que se registren declaren que están en cumplimiento

Ver entrevista 

Ver presentación 



de la ley; y, por lo mismo, obtengan ciertos beneficios, como ser objeto de menos inspecciones.

Otra idea clave era que las inspecciones surgieran de manera aleatoria y fueran acompañadas por representantes de las empresas. Cuando efectivamente se comprobara que el negocio estaba funcionando bien, se le diera de parte del presidente un reconocimiento de empresa cumplidora.

Sobre esa base y tomando algunas de las recomendaciones de mejores prácticas de la OCDE, la Conamer trabajó en el diseño de una ley. A ello se le adicionó algunos elementos para tratar de obtener retroalimentación de los ciudadanos y herramientas de la economía conductual.

La ley todavía no entra en vigor y se espera que esté aprobada hacia fines de 2019. El órgano ejecutor de la norma será la Conamer, a nivel nacional.

### **Mecanismos de implementación**

Cuando una persona o empresa se registre en ese padrón de confianza, se le va a solicitar información sobre si enfrenta problemas de visitas de muchos inspectores corruptos. Además, que indique si percibe que la regulación que le afecta está mal diseñada o tiene muchas contradicciones.

Lo que se busca es que el padrón no solo sea un instrumento para darle un beneficio



**HAY MUCHAS  
APLICACIONES  
CONDUCTUALES  
QUE LA CONAMER  
ANALIZA  
IMPLEMENTAR.**



a la empresa, sino que también sirva para tener información de la realidad que están enfrentando. Con ello, el padrón se convierte en una herramienta que aporta información para mejorar las acciones de regulación y para mejorar las prácticas de regulación sobre los inspectores mismos.

Asimismo, otro elemento que se trabaja es en diseñar una clasificación por niveles de riesgo de las diferentes empresas que se vayan registrando.

Se está incluyendo herramientas o “nudges” basados en ciencias conductuales como recordatorios y/o mails, que puedan ayudar no solo a que una vez se inscriba en el padrón, el negocio obtenga los beneficios de menos visitas de regulación, sino que



también tengan otros elementos que le ayuden a formalizarse o regularizarse.

### **Selección estratégica**

La selección estratégica de los beneficiarios del Padrón que serán inspeccionados permitirá a la Conamer implementar las mejores prácticas en temas de inspecciones y verificaciones.

En esa línea, los elementos con los que se están diseñando las inspecciones son:

- ✓ Inspecciones basadas en evidencia.
- ✓ Con un enfoque de riesgo y proporcionalidad.
- ✓ Selección de inspecciones más relevantes y apoyar otros mecanismos para regular a los agentes económicos.
- ✓ Las inspecciones respondan al perfil y comportamiento de los entes regulados.
- ✓ Buscar la coordinación entre dependencias para consolidar esfuerzos de inspección y verificación.
- ✓ Promover la integración de la información con el uso de tecnologías de información y comunicación.

### **LA ECONOMÍA CONDUCTUAL EN EL PADRÓN**

Hay muchas aplicaciones conductuales que la Conamer está analizando implementar en el Padrón de Confianza, con la finalidad de impactar positivamente en el cumplimiento del regulado. Entre estas están: recordatorios, pasos y plazos para cumplir una meta, mensajes personalizados con advertencia de posible penalización,

mensajes con alertas de periodos cercanos, mensajes con alertas de posible visita por parte del inspector o verificador, mails con lista de morosos, mensajes que apelen a valores como justicia o moralidad. La literatura y algunos casos experimentales han demostrado que estas herramientas ayudan a mejorar el cumplimiento voluntario de las regulaciones.

Además, con el apoyo del BID, la Conamer diseña una evaluación experimental de las intervenciones del Padrón que permita medir el impacto que tienen estos mecanismos en el cumplimiento de la regulación.

Las intuiciones de la economía conductual también pueden ser incorporados en otros procesos de mejora regulatoria que se están llevando a cabo en México. Así, la Conamer introducirá el Checklist de Cumplimiento Regulatorio en tres herramientas de mejora regulatoria:

- ✓ **Análisis de Impacto Regulatorio (AIR).** Promover nudges (empujones) regulatorios a través de los dictámenes de Conamer.
- ✓ **Programas de Mejora Regulatoria (PMR).** Recomendaciones de Conamer para reformar regulaciones que garanticen el cumplimiento regulatorio.
- ✓ **Reforma a los Sectores Prioritarios (PROREFORMA).** Análisis sectorial de la regulación para facilitar el ambiente para hacer negocios a través de nudges.

# ORGANISMOS REGULADORES

---



The background features a large black triangle pointing downwards from the top right corner. The remaining space is filled with overlapping, semi-transparent red and white geometric shapes, creating a layered, abstract effect.

**GOBERNANZA E  
INSTRUMENTOS DE  
MEJORA REGULATORIA**



## José Carlos Velarde

**Gerente general del Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería (OSINERGMIN) del Perú.**

Osinermin es el regulador de energía y minería en el Perú. Estos dos sectores son los que representan los mayores ingresos en el país. Por ello, cualquier decisión que tome el regulador puede tener un alto impacto en los costos de producción y en el PBI. El gerente general de la entidad, José Carlos Velarde, explica los pasos para mejorar su gobernanza y la aplicación de instrumentos de mejora regulatoria dentro del regulador.

**O**sinergmin tiene injerencia en temas regulatorios o de supervisión en sectores como minería, electricidad, hidrocarburos líquidos y gas natural. Por cada uno de estos sectores, el regulador interactúa con tres grupos de actores: agentes del Estado (PCM, ministerios, otros reguladores), las empresas y los usuarios.

Cada agente tiene un rol en el mercado; hay algunos que quieren más tarifas, otros que quieren menos tarifas, hay agentes que controlan la gestión interna del regulador o el presupuesto. Todos son atendidos por Osinermin y se convierten en sus agentes de gobernanza.

Entonces, es importante la interacción con estos agentes a la hora de la toma de decisiones. Al final, un regulador cuando elabora sus medidas y maximiza el bienestar social, lo hace sujeto a las

restricciones de los agentes con los que convive en el mercado.

Un ejemplo práctico de la importancia de la buena gobernanza de un regulador es el caso de las tarifas en el sector eléctrico.

El regulador es el encargado de estimar esta tarifa a través de la determinación de la tasa de descuento. Sin embargo, en el Perú, la tarifa actual está dada por una norma del año 1992. Uno de los objetivos que se tiene para este año es actualizar la tasa de descuento del sector.

Osinermin tiene una habilitación en el mercado, no hay ningún interés que una tarifa suba o baje. Somos un organismo que calcula costos y el WACC es la tasa que la tiene que dar el mercado y lo que se pretende en este caso es simplemente actualizar esa tasa.



Entonces, es importante que si se va a tomar una decisión tan importante como actualizar la tasa de descuento que se aplica a todas las tarifas del sector eléctrico, este procedimiento cuente con la participación de todos los interesados y para eso, es que sirven elementos como el RIA (Análisis de Impacto Regulatorio).

### **INSTRUMENTOS PARA LA GOBERNANZA**

Son tres los elementos que cuenta Osinergmin para la mejora de sus relaciones de gobernanza.

#### **1. Certificaciones**

Un regulador no solo se define por su interacción con los agentes externos, sino también por la que tiene hacia el interior. En esa línea, se ha encargado que todos sus procesos internos tengan algún tipo de certificación o sean sometidos al escrutinio técnico y de la sociedad civil, para saber si están haciendo bien las cosas.

A la fecha, cuenta con una serie de certificaciones internacionales. Estas le permiten cumplir con el objetivo de garantizar procesos íntegros, transparentes, eficientes, seguros y ambientalmente sostenibles.

Una de las certificaciones más importantes que alcanzó, dado el contexto político actual del país, es el ISO anti sobornos. Además, fue la primera institución del Estado que logró la certificación ISO a nivel integral.

En el lado del escrutinio de la sociedad civil, también han logrado reconocimientos

“  
**TENEMOS QUE SER  
EFICIENTES, NO  
PODEMOS PEDIR  
EFICIENCIA  
Y NOSOTROS  
NO SERLO.**  
”

a nivel local e internacional, como el Premio Iberoamericano a la Calidad, en 2012, o el Premio Nacional a la Calidad PNC, en 2019.

#### **2. Análisis de Impacto Regulatorio (RIA)**

Incluso antes que la PCM implementará el Análisis de Calidad Regulatoria (ACR), Osinergmin empezó a realizar su Análisis de Impacto Regulatorio (RIA). Este procedimiento se aprobó el 12 de abril de 2016.

Un reto para el regulador fue, luego de aprobar la metodología del RIA, aplicarla a las normas. Y es que esta metodología marca tener alternativas a la propuesta regulatoria, evaluarlas y comparar esas alternativas a través de un análisis costo-beneficio.





Una primera aplicación del RIA fue a una norma de seguridad para la comercialización de balones de gas GLP. El primer problema que se enfrentó fue determinar cuántas otras alternativas se adicionaban para el RIA. Luego de tener el número de alternativas con las que se iba a trabajar, se tenía que comparar entre sí y con la norma que se estaba proponiendo. El RIA lo que marca es calcular un índice de los beneficios y los costos. En esa línea, se tiene que cuantificar no solo los beneficios directamente relacionados a la norma sino también posibles beneficios sociales o ambientales. Cada alternativa tiene un índice beneficio-costos y se escoge el mayor.

Sin embargo, este análisis ha sido armado a través de cálculos y proyecciones, por lo que se requiere tener bastante cuidado. La preocupación latente que tienen los reguladores es que deben estimar como hubiera actuado el mercado y no crear un mecanismo regulatorio que distorsione.

### **Metodología del RIA**

La primera etapa de la metodología del RIA es la previa a la publicación de la norma o anteproyecto. En esta, se define la política, se identifican otras alternativas, se evalúan y se selecciona la mejor. Luego, la norma se publica y tiene una etapa de comentarios. En esta etapa, se pueden hacer audiencias, se reciben comentarios y se responden. Muchos comentarios se aceptan y si tienen fundamento técnico

“

**PARA NOSOTROS  
EL PAFER ES EL  
COMIENZO DE UN  
GRAN TRABAJO  
QUE AÚN NOS  
QUEDA POR  
HACER.**

”

y económico, pueden modificar algunos artículos de la norma. Finalmente, se aplica la norma habiendo pasado estos filtros.

Una etapa que todavía no ha implementado Osinergmin, al ser la metodología del RIA reciente, es la de monitoreo. Después de determinado periodo de estar la norma vigente, se vuelve a aplicar el RIA para verificar si la regulación ha cumplido con los objetivos que se propuso o si es pertinente que continúe aplicándose.



### 3. Evaluación PAFER

El PAFER (por sus siglas en inglés) es la Evaluación de Desempeño de Reguladores Económicos que realiza la OCDE.

Osinermin fue la primera entidad pública que se sometió a este examen de la OCDE. Algunas de las conclusiones que destaca el informe son:

- ✓ Osinermin ha logrado una sólida reputación como un regulador autónomo y que es técnicamente competente para ejercer sus labores.
- ✓ Ha sido pionero entre las entidades públicas peruanas en la implementación del análisis de impacto regulatorio (RIA).

Además, el informe de la evaluación PAFER contiene 31 recomendaciones sobre los aspectos de la actividad regulatoria de Osinermin. Ello se ha traducido en 51 medidas que serán implementadas por las diversas gerencias, identificándose medidas de corto, mediano y largo plazo. Algunas de las recomendaciones que hace la OCDE al regulador peruano, son las siguientes:

- ✓ Realizar una revisión integral del mandato de Osinermin para asegurarse que cuenta con los recursos, estructuras, sistemas y capacidades apropiados para cumplir con su creciente función y objetivos.
- ✓ Tomar una posición proactiva para explicar los impactos de la

incertidumbre derivados de reglas fiscales relacionadas con la ejecución de presupuesto.

- ✓ Seguir invirtiendo para mejorar las herramientas y procesos de gestión regulatoria del Osinermin. Esto proporcionará rendimientos en cuanto a transparencia, rendición de cuentas y participación de los actores interesados.
- ✓ Desarrollar una estrategia de cumplimiento y supervisión y comunicarla a todos los actores interesados mediante una declaración de enfoque, actualizada anualmente para que refleje las prioridades estratégicas de la organización (por ejemplo, qué aspectos de seguridad podrían ser el enfoque de las revisiones este año).
- ✓ Fortalecer las políticas organizacionales del Osinermin alineadas con las recomendaciones de la OCDE sobre integridad, considerando los casos recientes de corrupción de alto nivel en el sector público peruano.

Precisamente sobre esta última recomendación, gana relevancia el tema de las certificaciones, en este caso en particular, el ISO anti sobornos.

Creo que el ISO anti soborno es el mejor instrumento de mejora regulatoria que podemos aplicar, es un documento que tiene un certificado institucional, que demuestra que nosotros estamos aplicando estas recomendaciones de forma certera.



## **Telma Rodrigues Caldeira**

### **Gerente de procesos regulatorios de la Agencia Nacional de Vigilancia Sanitaria (Anvisa) de Brasil**

En 2008, Anvisa inició un proceso de mejora regulatoria. Telma Rodrigues Caldeira, gerente de procesos regulatorios de la entidad, detalla en qué consistió este proceso, los avances y desafíos que enfrenta la agencia regulatoria brasileña.

**A**nvisa es la agencia reguladora sanitaria de Brasil y su objetivo es garantizar el acceso a productos y servicios de salud con eficacia, seguridad y calidad. Para ello, es necesario tener un marco regulatorio selectivo que estimule también la economía del país.

El impacto de la actividad regulatoria de Anvisa en la economía de su país es importante. Las actividades que se someten a la regulación de esta agencia mueven US\$ 282 billones, casi el 23% del PBI de Brasil.

En 2008, empezó el proceso de mejora regulatoria de la agencia, con el programa de buenas prácticas regulatorias, el cual es resultado del diagnóstico de problemas y procesos de regulación en Anvisa. Uno de los principales problemas que identificaron era que no había estandarización en las formas de publicar una norma.

En ese entonces, la agencia brasileña se convirtió en la pionera en Brasil con actividades de análisis de impacto regulatorio, agenda regulatoria, gestión de stock regulatorio, entre otras estrategias de gobernanza regulatoria. Luego de 10 años de experiencia, el modelo de gobernanza regulatoria que sigue ha evolucionado.

#### **¿Cómo es hoy la regulación en Anvisa?**

Hoy la agencia regulatoria cuenta con 17 departamentos técnicos que son responsables del proceso de normalización, pero la decisión final recae sobre un Consejo de Directores que es la autoridad máxima en la agencia reguladora.

En los últimos cinco años, el promedio de normas de la entidad es de 60 normas al año. Actualmente, tienen 900 normas vigentes.

#### **CONTEXTO LEGAL**

En 2019, se allanó el espacio legal para las



buenas prácticas regulatorias con la emisión de la Ley General de Agencias Regulatorias y la Ley de Libertad Económica; además entró en etapa final la elaboración del Decreto del AIR (Análisis de Impacto Regulatorio).

- ✓ **Ley general de agencias regulatorias.** Obliga a realizar análisis de impacto regulatorio en procesos de normalización. Además, es preciso tener transparencia en la toma de decisiones utilizando herramientas de participación ciudadana.
- ✓ **Ley de libertad económica.** Trae la obligación de realizar el AIR no solo a las agencias regulatorias sino también a los ministerios. El mayor peso que trae esta ley es la necesidad de desburocratización y simplificación de los trámites, el uso de regulación basada en riesgo, así como medidas para prevenir el abuso regulatorio.
- ✓ **Decreto de análisis de impacto regulatorio.** Está en fase final de elaboración. Este decreto da las directrices y criterios para elaborar un análisis de impacto regulatorio y también algunos aspectos para el análisis ex post, llamado Análisis del Resultado Regulatorio (ARR) o reevaluación del resultado regulatorio.

En diciembre de 2018, se lanzó el nuevo modelo de regulación (Ordenanza N° 1741) que fija las directrices y procedimientos para mejorar la calidad regulatoria en Anvisa.

“  
**CON INDICADORES  
QUE PUEDEN SER  
MEDIDOS ES QUE  
PODEMOS EVALUAR  
Y MONITOREAR EL  
RESULTADO.**  
”

En este nuevo modelo se priorizan tres elementos: la planificación regulatoria, el desarrollo de la regulación y la gestión del stock regulatorio.

### PLANIFICACIÓN REGULATORIA

En la planificación regulatoria destaca la agenda regulatoria que es una lista de prioridades de regulación durante un periodo determinado. Tiene como objetivo mejorar el marco de regulación de seguridad sanitaria teniendo en cuenta la transparencia y la predictibilidad de la sociedad.

La lista de temas prioritarios planifica la acción regulatoria por un periodo determinado. En Anvisa, la agenda tiene duración de cuatro años, con actualizaciones anuales. Además, cabe la





posibilidad de actualizaciones extraordinarias, lo que ocurre cuando el poder ejecutivo o legislativo impone una nueva obligación a la agencia.

Hoy la agencia tiene 135 temas prioritarios que están organizados en 15 macro temas. En ella se observan las grandes áreas de actuación del regulador, entre ellas: medicamentos, alimentos y dispositivos médicos.

### DESARROLLO DE LA REGULACIÓN

Cerrada la fase de planificación, inicia la de desarrollo de la regulación. El punto central en esta fase es el análisis de impacto regulatorio. Esta fase es dividida en cuatro etapas:

- ✓ **Apertura del proceso regulatorio.** Fundamental para analizar la transparencia del estudio.
- ✓ **Análisis de impacto regulatorio.** Es la etapa de estudio donde se define el problema, se identifican las opciones regulatorias, se comparan los impactos de las opciones regulatorias y se elige una alternativa. Todo se describe en un informe de análisis de impacto regulatorio que está disponible en una forma de consulta pública electrónica, en el cual las personas pueden contribuir.
- ✓ **Desarrollo del instrumento regulatorio.** Después de analizar las contribuciones y decidir por el consejo de directores cuales son los cambios, sigue la etapa de desarrollo del instrumento regulatorio, que es cuando se escribe el texto de

la norma o puede ser una solución alternativa. Solamente la propuesta de norma es colocada en consulta pública.

- ✓ **Deliberación final.** Luego del análisis de las contribuciones y análisis jurídico, sigue la fase de decisión final con una reunión pública donde el consejo decide.

En el modelo de Anvisa es central el análisis de impacto regulatorio. Es un proceso sistemático de análisis basado en evidencias que busca evaluar a partir de la definición del problema, los posibles impactos de las acciones regulatorias disponibles para alcanzar los objetivos pretendidos.

### DESIGN THINKING

En junio de 2019, la agencia regulatoria empezó a utilizar herramientas del design thinking en el AIR. Y es que los problemas

“  
**ESTA HERRAMIENTA  
(GUILLOTINA  
REGULATORIA)  
HA PERMITIDO A  
ANVISA ELIMINAR  
349 NORMAS.**  
”



complejos que enfrenta la regulación en dicho sector requieren la iteración, participación de los interesados y refinamiento de la solución.

Para eso se diseñó una jornada de regulación. Cada etapa tiene un objetivo muy concreto. Al final de cada taller, se usa una caja de herramienta para alcanzar esos objetivos en cada punto de la jornada de regulación. Es un proyecto que está recién iniciado.

Otra contribución del design thinking es que trae a la sociedad al centro de la discusión de la regulación. Así, se usa el menú de participación ciudadana que ofrece diferentes formas de hacer consulta a las personas que son afectadas.

El objetivo es crear condiciones para la participación efectiva de los actores involucrados en la regulación sanitaria durante el proceso de elaboración y revisión de las medidas regulatorias de Anvisa.

Además, se obtienen evidencias desde el comienzo del proceso regulatorio de una manera transparente y legítima. Una de las alternativas dentro del menú de consulta pública es la Toma Pública de Subsidio. Este es un mecanismo de consulta del informe preliminar del AIR.

### **GESTIÓN DEL STOCK REGULATORIO, MONITOREO Y ANÁLISIS DEL RESULTADO REGULATORIO (ARR)**

La etapa de desarrollo de la regulación se termina con el desarrollo del instrumento regulatorio y la publicación de la norma. A

esta le sigue la fase ex post, que es donde la agencia reguladora brasileña enfrenta los mayores desafíos.

En esta etapa se da el monitoreo y análisis del resultado regulatorio (ARR), con el objetivo de evaluar si el acto normativo aprobado logró los objetivos esperados. Solamente con indicadores que pueden ser medidos constantemente, es que se puede evaluar y monitorear el resultado regulatorio.

Con ello se puede tomar la decisión de seguir o no seguir con la norma. Inclusive, una de las decisiones puede ser colocar la norma en la agenda regulatoria y comenzar nuevamente todo el ciclo.

### **Gestión del stock regulatorio**

Otro punto de interés en la parte ex post es la gestión del stock regulatorio. Este es un proceso dinámico y sistemático de organización, seguimiento y revisión de normas. En Anvisa, hay 974 normas actuales, 579 nunca se han actualizado y de ellas 38% tienen más de 10 años de existencia. Solamente con una gestión del stock es posible saber cuál es la prioridad para el próximo ciclo regulatorio.

En este proceso de gestión del stock regulatorio, una herramienta que está utilizando la agencia es la guillotina regulatoria, que es una medida de simplificación administrativa donde se quita las normas que no son ya necesarias y son obsoletas. Esta herramienta ha permitido a Anvisa eliminar 349 normas, lo que representa un tercio de su stock regulatorio.



## **Juan Pablo Hernández Marcenaro**

### **Coordinador de planeación estratégica de la Comisión de Regulación de Comunicaciones de Colombia.**

La Comisión de Regulación de Comunicaciones (CRC) de Colombia es una entidad técnica del Estado encargada de regular servicios de comunicaciones y postales, recientemente tienen también competencia en materia de contenidos audiovisuales. En su exposición, Juan Pablo Hernández Marcenaro, coordinador de planeación estratégica de la CRC, habla sobre los retos que enfrenta la entidad en esta etapa y el proceso de mejora regulatoria que han emprendido.

Los objetivos de la CRC son proteger los derechos de los usuarios, promover la sana competencia entre las empresas del sector y garantizar la calidad de los servicios. Para perseguir esos objetivos, el regulador colombiano ha sufrido una serie de cambios con el fin de potenciar su función. En julio de este año, se publicó en Colombia la nueva ley de TIC que ha planteado cambios importantes en cuanto a la Gobernanza de la CRC, que se convirtió en el regulador único de las telecomunicaciones en Colombia.

#### **MEJORA REGULATORIA**

Los cuatro principales pilares en los que se realiza la mejora regulatoria son: el análisis de impacto normativo, la agenda regulatoria, el conocimiento del ecosistema y el enfoque de simplificación normativo.

#### **1. Análisis de impacto normativo**

Herramienta más detallada para reducir las

cargas regulatorias y maximizar la efectividad de las medidas. Al igual que otras agencias reguladoras de la región, el análisis de impacto normativo de los proyectos de la CRC arranca con la identificación del problema y socializar con el sector. A ello le siguen, la definición de los objetivos del análisis y una definición de alternativas regulatorias, evaluar y comparar las opciones. Por último, se adopta la medida si es que hay que incorporarla; y se hace un análisis ex post.

#### **2. Agenda regulatoria**

Definir la actividad regulatoria se basa en un conocimiento detallado del comportamiento de la industria y resultados de la regulación. Se construye en base a las consultas públicas y se nutre también del análisis ex post que ha realizado la CRC a resoluciones anteriores, la gestión del mercado permanente y las tendencias internacionales, teniendo en cuenta que telecomunicaciones es uno de



los sectores con más capitales globales y en el que participan operadores que están en toda la región.

### 3. Conocimiento del sistema

En un sector tan dinámico como el de telecomunicaciones, el regulador tiene que estar a la vanguardia. Es muy importante tratar de ver los temas de manera prospectiva para no ser un regulador que solamente apaga incendios.

En los últimos años, la CRC ha realizado estudios de prospectivas en áreas de su competencia: estudios sobre el comercio electrónico, hoja de ruta para la economía digital, para el sector postal, estudios sectoriales. Esa información arroja problemáticas puntuales pero también surge una prospectiva de hacia dónde se quiere ir como sector a nivel de indicadores macro.

“  
**EN UN SECTOR TAN  
DINÁMICO COMO  
EL DE TELECOM, EL  
REGULADOR TIENE  
QUE ESTAR A LA  
VANGUARDIA**  
”



Ver presentación





Otra arista del conocimiento del ecosistema se relaciona con estar en línea con las definiciones de política (estrategia digital nacional) y con los ministerios del ramo. La estrategia digital nacional tiene como retos facilitar la transformación del modelo de negocio de los operadores, reducir costos y cargas de la regulación y alinear la regulación con la evolución del campo digital.

Además, teniendo en cuenta las dinámicas del mercado, el regulador debe de contar con un marco regulatorio que este actualizado permanentemente.

#### **4. Enfoque de Simplificación normativa**

Aquí se hizo una revisión de las experiencias internacionales. Muchas de esas tendencias van hacia la simplificación de los marcos metodológicos. En esa línea, la CRC para construir un nuevo diseño, aplicar una metodología y simplificar el marco regulatorio, realizó dos pasos o fases.

La primera fase era contar con una metodología para revisar la regulación que no había sido objeto de revisión en los últimos años. A través de dos ejes: la hoja de ruta y la eliminación de normas en desuso. Primero identificó, cuáles eran las normas obsoletas y que no tenían mucho sentido. Con la hoja de ruta se trató de priorizar con el sector cuáles son esas medidas que consideran que son más obsoletas que no permiten el desarrollo del negocio, etc.

La segunda fase consistió en crear un enfoque de simplificación normativa en



**ES IMPORTANTE  
TRATAR LOS TEMAS  
EN PROSPECTIVA  
PARA NO SER  
UN REGULADOR  
QUE SOLO APAGA  
INCENDIOS.**



los proyectos futuros. Es decir, no solo mirar el stock (hacia atrás) sino de aquí en adelante hacer las cosas ordenadamente.

#### **Metodología para la revisión de la regulación**

Para definir los temas que entrarían a revisión, se aplicó una serie de filtros. Se definieron cuáles eran los temas a priorizar, se hizo la consulta al sector, se elaboró una lista definitiva y la hoja de ruta.

Entre los filtros que se utilizaron estuvieron: normas que hayan sido expedidas hace más dos años, proyectos que no estén en curso o en agenda regulatoria y priorizar qué es lo



que más le cuesta al sector. Una cosa es lo que el regulador piensa que le cuesta a los regulados y otra cosa es lo que en verdad los operadores piensan que es su día a día y es lo que más dolor de cabeza tiene para ellos.

### **Hoja de ruta de simplificación del marco regulatorio**

En la elaboración de la hoja de ruta fue clave la participación de los agentes del sector. Los operadores fueron los que señalaron donde se deberían reducir cargas. Por ejemplo, vieron que se debía reducir cargas en cuanto a compartición de infraestructura eléctrica y restricciones en la operación de equipos de terminales móviles.

Otro de los temas que salió a la luz fue toda una serie de formatos de información que pide el regulador que se acumulan y no se están utilizando. Cada formato de información es un costo y es un personal que tienen las empresas que asumir para enviarle al regulador la información. Otro tema identificado era respecto a calidad de televisión.

### **PROPUESTA PARA ELIMINAR NORMAS EN DESUSO**

Una de las prioridades de la CRC fue la identificación y eliminación de las normas en desuso. Para ello, aplicaron la metodología de simplificación regulatoria a este elemento. La primera etapa del proceso fue realizar una consulta pública preliminar.

Para ello, la CRC diseñó una herramienta interactiva, para que el sector identificara cuales deberían ser las principales normas que tenían que ser eliminadas de la regulación, tomando en cuenta los criterios principales de evolución tecnológica, potencialidad de digitalización de trámites, la evolución del mercado y duplicidad normativa.

Por ejemplo, todavía hay regulación de mensajes cortos de texto, y según encuestas, estos han sido totalmente sustituidos por la mensajería instantánea, WhatsApp y otros.

Luego de la consulta preliminar, se definieron las medidas que entrarían a revisión, se revisaron, se hizo la propuesta regulatoria que se discutió con el sector y se tomó la decisión final.

Esta decisión definitiva se enmarcó en la Resolución CRC N° 5586-2019, la cual redujo el 25% de los artículos, formatos, anexos y definiciones del principal compendio regulatorio de la Comisión, la Resolución N° 5050 -2016 CRC.

En detalle, se eliminaron de forma parcial o total 177 artículos, 4 formatos, 7 anexos y 15 definiciones. Entre las áreas temáticas que más se diluyeron están la portabilidad numérica y los temas de interconexión.

### **LECCIONES**

- ✓ Definir las reglas de juego desde el principio.



- ✓ Identificar e involucrar desde el inicio del proyecto a todos los stakeholders.
- ✓ Tener en cuenta todos los comentarios realizados por los stakeholders.
- ✓ Evitar la duplicidad normativa: legislación - regulación y regulación – regulación.
- ✓ Evitar la inclusión de normas transitorias: un único artículo de la parte resolutive de “Derogatorias y vigencias”.
- ✓ La eliminación de normas en desuso puede ser total o parcial.
- ✓ La eliminación de normas en desuso puede generar derogatorias.
- ✓ Eliminar la referencia al artículo, numeral, literal, párrafo o término que se va a derogar.
- ✓ Debido a los cambios en los mercados que se regulan, la revisión de normas en desuso debe ser periódica – aplicación de la metodología AIN.

### **GESTIÓN DE PROYECTOS EN LA CRC A PARTIR DE LA MEJORA REGULATORIA**

Ningún proyecto es igual a otro, todos son complejos pero la CRC trató de estandarizar tres tipos de proyectos, los de complejidad alta, media y baja. Esto sirve para poder





cumplir con los niveles de servicio que se ofrece al sector.

Esta categorización se basa en las horas al año que implica trabajar en determinado proyecto. Así, una propuesta de complejidad alta involucra alrededor de 3 545 horas, uno de complejidad media 2 395 horas y el de baja 1 285 horas.

### **Calculadora de criticidad**

Otro elemento que implementó la CRC fue la calculadora de criticidad que permite desde el inicio de un proyecto identificar impactos potenciales, costos administrativos, cargas a los operadores y sopesarlos con los beneficios. Esto para saber desde el principio si vale la pena seguir con el proyecto y el nivel de complejidad del mismo.

La calculadora se pregunta sobre el costo y beneficio que va a tener el proyecto para los operadores, otros sectores, usuarios y sobre la administración pública. Trata de medir esos beneficios e impactos y les otorga una categoría. Si el proyecto va a tener una complejidad alta, media o baja debería ir en línea con el impacto que se quiere lograr.

Por ejemplo, si hay un proyecto que no tiene casi beneficios en la sociedad pero es costoso; ese es uno de los primeros en descartarse.

En esta calculadora se tratar de identificar claramente proyectos que tienen un

“  
**SE REDUJERON  
EL 25% DE LOS  
ARTÍCULOS,  
FORMATOS, ANEXOS  
Y DEFINICIONES  
DEL PRINCIPAL  
COMPENDIO  
REGULATORIO.**  
”

impacto alto sobre la industria, la sociedad y los usuarios; ellos necesariamente deberían tener el mayor interés de revisar su complejidad a través de costo-beneficio.

Si es un proyecto de impacto bajo y complejidad baja, no sería necesario desgastarse con análisis costo-beneficio.



## **Luis Fernando Rosas**

### **Coordinador general de mejora regulatoria del Instituto Federal de Telecomunicaciones de México.**

Así como en otros países de la región, el sector de Telecomunicaciones en México es uno que presenta difíciles desafíos para el regulador por ser un entorno en constante cambio e innovación. Luis Fernando Rosas, coordinador general de mejora regulatoria del Instituto Federal de Telecomunicaciones de México, explica el proceso de reforma constitucional que se hizo en el país azteca para afrontar los cambios en el sector.

**E**l Instituto Federal de Telecomunicaciones es el órgano regulador de las telecomunicaciones y radiodifusiones en México, un órgano que nació en 2013. Este se encuentran en una etapa de cambio importante que tiene como objetivo empoderar al regulador y resolver las problemáticas que enfrenta el sector.

#### **REFORMA CONSTITUCIONAL**

Consistió en realizar diferentes cambios impulsados por los poderes Ejecutivo y Legislativo para establecer los fundamentos constitucionales y legales para crear una nueva arquitectura jurídica, institucional, regulatoria y de competencia en el sector de las telecomunicaciones y de la radiodifusión.

Estos cambios surgieron siguiendo algunas recomendaciones hechas por un reporte de la OCDE de 2012.

En 2013, mediante decreto, se empodera al Instituto Federal de las Telecomunicaciones dándole grandes capacidades regulatorias. Inclusive, se consiguió que la creación del órgano se hiciera en la propia Constitución y las facultades regulatorias se establecieran en dicho ordenamiento legal, con el fin de evitar que las disposiciones del regulador sean declaradas inconstitucionales.

A la reforma constitucional, le siguió la emisión de dos leyes. La primera, la Ley General de Competencia Económica, que establece que el Instituto es un órgano regulador que tiene competencia económica referente a los sectores de su materia. En tanto, en 2014, se emitió la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión.

#### **El entorno previo a la reforma constitucional**

Hasta hace algunos años el sector se



encontraba estático, lo cual frenaba su desarrollo. Algunos problemas que enfrentaba eran:

- ✓ Barreras a la entrada y a la inversión extranjera. En ningún caso podría ser superior al 49% en las telecomunicaciones.
- ✓ Asignación sub óptima de insumos esenciales. Como es el caso del espectro radioeléctrico que es el espacio aéreo en el cual transitan las ondas radioeléctricas que son las que traen la voz, el video y otros elementos, el mismo que es escaso.
- ✓ Mercados altamente concentrados.
- ✓ Poco acceso a servicios.
- ✓ Oferta limitada y de baja calidad.
- ✓ El regulador contaba con facultades limitadas. Previa a la reforma, constantemente cualquier disposición que emitía el regulador era impugnada y era ganada por los grupos de empresas participantes en el mercado.
- ✓ El régimen de sanciones no era lo suficientemente disuasivo.
- ✓ Poca eficacia del marco institucional.

### **PILARES DE LA REFORMA**

La reforma constitucional generó que el sector de telecomunicaciones y radiodifusión se transforme siguiendo tres pilares. El primero, derechos humanos y derecho público; el segundo, fortalecimiento de capacidades institucionales; y tercero, las medidas para fortalecer la competencia en dichos mercados.

- ✓ **Derechos humanos y derecho público.** Se estableció en la Constitución el libre acceso a la información plural y oportuna; el derecho a buscar, recibir y difundir ideas de toda índole por cualquier medio de comunicación; se estableció el derecho al acceso a las tecnologías de información y de comunicación, así como de los servicios de telecomunicaciones dentro de ellos, de banda ancha e internet; se estableció el derecho de los usuarios, derechos de las audiencias; derecho de réplica; las telecomunicaciones y radiodifusión como

“  
**LA POLÍTICA  
REGULATORIA DEBE  
TENER UN CICLO  
QUE SE REVISE,  
SE CONSULTE, SE  
EVALÚE Y TOMEMOS  
DECISIONES CON  
EVIDENCIAS.**  
”





servicios públicos, entre otros. Dada esta connotación, deben observarse los principios inherentes a todo servicio público como son los aspectos de generalidad, igualdad, regularidad, oportunidad y obligatoriedad.

- ✓ **Fortalecimiento institucional.** El Instituto se crea como un órgano constitucional autónomo creado por la propia Constitución, con atribuciones en telecomunicaciones, radiodifusión y competencia económica en estos sectores. No procede la suspensión sobre las normas generales, actos u omisiones del regulador, es decir, que las decisiones del regulador se mantienen, lo cual ha ayudado a dar mucha certidumbre a inversionistas, empresas y usuarios respecto al actuar del regulador en el mercado.

Además, se crearon tribunales especializados en la materia para que el actuar de estas autoridades esté basado en principios legales, pero también con una especialización en temas de competencia y economía. Y es que anteriormente, había asuntos que se “caían” porque la interpretación del juez era meramente legal, cuando había la necesidad de una evaluación más integral.

- ✓ **Medidas para fortalecer la competencia.** Un aspecto importante, es que se crea una legislación convergente. Antes, en México se regulaba la radiodifusión y las telecomunicaciones con dos leyes



**CON EL FIN DE  
REDUCIR LA CARGA  
ADMINISTRATIVA,  
SE PROPUSO  
MEJORAS EN 237  
TRÁMITES.**



distintas; ahora, se unen a una sola y se le da el mismo tratamiento tanto a radiodifusión y telecomunicaciones, en cuanto a la forma de regularlas.

Además, se establece la figura de las concesiones únicas, lo cual significa que el Estado controla una concesión para que las empresas ofrezcan todos los servicios que tengan; cuando anteriormente, el Estado otorgaba concesiones por servicios, limitando con eso la innovación y el proceso de digitalización.



Se estableció la obligación de must carry/must offer. Esta figura es la obligación que tienen las empresas de televisión abierta de ofrecer sin discriminación y de manera abierta a las empresas de televisión restringida sus señales para que puedan ser parte del propio contenido que ofrecen a los consumidores y usuarios.

Además, de 200 trámites señalados por las unidades administrativas como subsistentes, a 156 se les plantea mejoras en sus procesos conforme a lo siguiente: establecer tiempos para la ejecución de actividades que representan cuellos de botella; implementar bases de datos compartidas con otras unidades administrativas; delegar atribuciones para la formulación de requerimientos, desecamientos, prórrogas u otros; otras (adopción de un sistema de gestión y control de flujos de los diferentes procedimientos a cargo del instituto, elaboración de un sistema de gestión electrónico para dar atención al trámite y otras).

### **AVANCES DE LA REFORMA**

- ✓ Hoy en día 70 de cada 100 personas tiene acceso a banda ancha móvil y poco más de la mitad a banda ancha fija.
- ✓ En la actualidad 9 de cada 10 conexiones cuenta con una velocidad igual o mayor a 10 mbps.
- ✓ La cobertura en redes 4G abarca a 84% de la población y 74% de tráfico de datos viaja por servicios móviles 4G.

- ✓ Los precios han caído 26% en cuanto a toda la canasta, generando ahorro a la industria y usuarios.
- ✓ Eliminación de cobros a las llamadas de larga distancia nacional, y reducción en tarifas de interconexión
- ✓ Estas dos últimas medidas generaron, entre 2015 y 2017, un ahorro acumulado para los usuarios finales de más de 133 720 millones de pesos.
- ✓ Se establecieron nuevas cadenas de TV a nivel nacional y frecuencias de radio: se otorgaron 141 concesiones para nuevas estaciones de radio. México pasó a ser el primer país de América Latina en migrar a la televisión digital terrestre.
- ✓ Los niveles de concentración en algunos mercados disminuyeron, no obstante sigue siendo fuerte.

### **GOBERNANZA E INSTRUMENTOS DE MEJORA REGULATORIA**

El instituto se ha ceñido a los 12 principios que el comité de política regulatoria de la OCDE ha recomendado a los países y a los reguladores de esta materia. Para ello cuenta con ciertos pilares:

- ✓ Contar con un cuerpo técnico especializado ejecutor de la política de mejora regulatoria.
- ✓ Contar con las suficientes políticas de crisis internas para la ejecución de esta política, en cuanto a eliminar trámites y desregulación de políticas y aspectos pendientes, o lograr una mayor calidad regulatoria en ese órgano.



- ✓ Contar con los suficientes instrumentos que te permitan ejecutar una política de mejora regulatoria continua permanente y, sobre todo, que te permita lograr una mayor calidad regulatoria.

### **INSTRUMENTOS DE MEJORA REGULATORIA**

El primer elemento son las consultas públicas que hace el instituto. Un segundo instrumento es la elaboración de los análisis de impacto regulatorio ex ante para cada propuesta regulatoria. El siguiente es un acervo de todos los trámites y un cuarto es generar programas de mejora administrativa.

- ✓ **Consultas públicas.** El instituto ha realizado 150 consultas públicas de diversos asuntos. Se ponen en consulta pública propuestas normativas o anteproyectos en circulación, documentos de investigación, cuestionarios y cualquier elemento que permita detectar la problemática o contar con mayores elementos de análisis y juicios pendientes a una situación determinada en los sectores de las telecomunicaciones. Entre más se consulte a la industria y a la sociedad, se pueden tomar mejores decisiones. El mayor número de consultas corresponde a anteproyectos regulatorios; otra parte son evaluaciones de propuestas normativas o decisiones que hace el Instituto y una tercera, son aquellas para obtener o coleccionar información.

En la página web del instituto hay un

apartado para el tema de consultas públicas. Además, existe un calendario para las consultas públicas. Dicho calendario es el que se traduce en la agenda regulatoria del instituto, dando por anticipado los temas que se abordarán de carácter regulatorio y de los cuales la industria puede obtener información de interés para tomar sus mejores decisiones en cuanto a consumo e inversión.

- ✓ **Análisis de Impacto Regulatorio (AIR).** Se toman en cuenta los cinco elementos constitutivos de todo análisis que son: la definición del problema, el análisis de alternativas, la medición del impacto de la regulación, el aseguramiento del cumplimiento y la consulta pública. Aquí se busca que la regulación se base en la evidencia, asegurar que las decisiones de política pública y regulaciones que adoptan las autoridades se basen en un riguroso análisis costo-beneficio. Además de prever todos los elementos que aseguren la implementación adecuada de una regulación, con base en los recursos disponibles.
- ✓ **Registro de trámites.** Por cada uno de los trámites que tiene el instituto se tiene un registro. Además, se tiene la información pendiente en cuanto a qué tipo de trámite es, quién lo ejecuta y cuáles son los plazos y requisitos.

En la actualidad, el instituto tiene 216



trámites. A partir del programa de regulación económica que empezó el año pasado, se ha reducido la cantidad de trámites. Para ello, se hizo un costeo con la OCDE para medir la carga administrativa de cada uno de los trámites del instituto y se hizo una evaluación de los procesos más significativos, detectando cuellos de botella, áreas de oportunidad y actividades que no tenían valor agregado. Con esos dos insumos, al saber cuáles son los trámites con mayor carga administrativa y los problemas o

cuellos de botella administrativos dentro del instituto, se elaboró un programa de mejora administrativa.

- ✓ **Programa de mejora administrativa.** Con el fin de reducir la carga administrativa, se propuso mejoras en 237 trámites. Entre los planteamientos que impactarían en un mayor número de trámites están: implementar algún medio electrónico para su presentación; eliminar el trámite; sustituir el escrito libre por un formato o mejorar el existente; fusionar con otro trámite.

# EL SECTOR PRIVADO EN LOS PROCESOS REGULATORIOS

---



The background is composed of several overlapping geometric shapes. A large black triangle occupies the upper right portion of the frame. The lower left corner is filled with a complex arrangement of red and white shapes, including a white triangle and several overlapping red polygons of varying shades and orientations.

**LA VISIÓN DE LOS  
REGULADOS**



## Francisco Lelo de Larrea

Director de estudios económicos del Consejo Coordinador Empresarial de México.

La reforma regulatoria en México lleva cerca de 30 años, en los cuales los reguladores junto con el sector empresarial hicieron alianzas estratégicas para poder llevar a cabo los cambios necesarios que han dado paso a una mayor profundidad en la reforma regulatoria. Francisco Lelo de Larrea, director de estudios económicos del Consejo Coordinador Empresarial de México, detalla el rol que ha jugado el sector privado en este proceso.

La reforma de la estructura económica y jurídica del país inicia en 1986. En este periodo se crea la Unidad de Desregulación Económica (UDE), que dibuja los primeros pasos del Gobierno para desregular las trabas excesivas a los procesos productivos. Por primera vez, se facultó a una unidad a revisar los anteproyectos de las doce secretarías (que en ese momento tenía el Poder Ejecutivo) y que estos anteproyectos fueran acompañados por un análisis costo-beneficio (MIR).

A finales de los 80, se crea la Comisión Federal de Competencia (Cofeco) tratando de imprimirle mayor competencia a los mercados y se logra el involucramiento del sector privado, a través del Consejo de Desregulación.

En el periodo 2000- 2017, se crea la Comisión Federal de Mejora Regulatoria (Cofemer).

Esta comisión tiene un nivel mucho más institucional que la Cofeco y su gran reto es la institucionalización.

Con la creación de la Cofemer se emite la Ley de Procedimientos Administrativos que le da facultades y el mandato de asegurar la transparencia en la elaboración y aplicación de las regulaciones, así como promover que las regulaciones generen el máximo beneficio neto para la sociedad.

La limitación institucional importante que tuvo la Cofemer era que estaba limitada solamente al ámbito federal y no tenía mandato en los niveles estatales y municipales que eran donde mayores trabas se presentaban.

### LEY DE MEJORA REGULATORIA

En mayo de 2018, se publica la Ley General de Mejora Regulatoria que crea la Comisión



Nacional de Mejora Regulatoria (Conamer). Su creación marca un hito importante porque trata de cubrir aquel faltante que tenía la Cofemer, es decir, el poder influir en estados y municipios.

Y es que la regulación, principalmente para ciudadanos y empresas, se da en los municipios. Son estos los que dan las licencias de construcción, de usos de suelo, las licencias de agua. Al no incluir a los municipios, los resultados (de la reforma regulatoria) no eran tan buenos.

Para la aprobación de la ley, el apoyo del sector privado fue fundamental. De la experiencia mexicana, una recomendación es que los reguladores busquen entre el sector privado, organismos que sean aliados para empujar la mejora regulatoria.

### ¿Que genera esta reforma?

Genera un sistema nacional que involucra federación, estados y municipios. En ese sentido, en el ámbito de las facultades de la Conamer, se puede establecer la estrategia, los principios, objetivos y la política nacional que tiene que ser análoga e ir en paralelo en la federación, estados y municipios.

Uno de los participantes del sistema nacional de mejora regulatoria es el Observatorio Nacional de Mejora Regulatoria. Es en este observatorio donde se involucra la ciudadanía y los empresarios.



**LOS REGULADORES  
DEBEN BUSCAR  
ENTRE LOS  
PRIVADOS, ALIADOS  
PARA EMPUJAR  
LA MEJORA  
REGULATORIA.**



El observatorio está creado en la ley y finalmente le da una voz institucionalizada a los ciudadanos. Es una instancia de participación ciudadana de interés público cuya finalidad es coadyuvar al cumplimiento de los objetivos de la estrategia.

### **PAPEL DEL SECTOR PRIVADO**

Para poder evaluar la reforma, el Consejo Nacional Empresarial ha realizado encuestas de la mejora regulatoria de los procesos de desregulación desde 1998.





En el primer estudio, ningún estado en México tenía una oficina de mejora regulatoria. Hoy, con la ley general, todos los estados tienen una oficina de mejora regulatoria, un representante y la mayoría de los estados ya están homologando su ley estatal conforme a la norma general.

Estos estudios fueron un compromiso del sector privado para realizar encuestas cada dos años.

### ¿Qué se evalúa en las encuestas?

En la última encuesta de 2017, se evaluó la calidad de los marcos regulatorios, con una encuesta en 110 municipios. El objetivo era llegar al nivel municipal porque ahí es donde está la regulación que afecta a ciudadanos y empresas.

La encuesta fue realizada a casi 50,000 unidades económicas. Los alcances temáticos fueron trámites, servicios y la corrupción.

En los estudios hay preguntas de control, donde se evalúa trámites federales y locales. Es precisamente en el ámbito federal donde se han hecho los máximos avances, los trámites federales salen bien calificados pero el problema está en los trámites más locales.

Estos indicadores, en la práctica ayudan al sector privado a presionar a las autoridades en los municipios.

Un resultado que llama la atención es que la digitalización del trámite en México prácticamente no existe. Solamente el 6% de los empresarios hicieron su trámite por la vía digital. En ese sentido, una tarea fundamental del sector privado y también de las autoridades es fomentar la digitalización porque además, esto corta la corrupción.



**SEGÚN LA ENCUESTA,  
SOLAMENTE EL  
6% DE LOS  
EMPRESARIOS  
MEXICANOS  
HICIERON  
SU TRÁMITE POR  
LA VÍA DIGITAL.**





A través de estos indicadores, se generan índices generales que permiten medir la honestidad, la satisfacción y el resultado de los trámites.

## **DIAGNOSTICO**

### **México versus el mundo**

Otra manera de medir el avance de la mejora regulatoria en México es comparar el nivel de los trámites del país con el resto del mundo.

En el indicador de apertura de empresas, de un universo de 190 países, México está en la posición 94. En la parte del sector de construcción, se ubica en el puesto 93 de 190 economías con un promedio de 15 trámites. Mientras que para la apertura de negocios, requiere de 8 trámites, cuando el promedio de países de la OCDE solo demanda 5.

En la parte de registro de propiedad, México se ubica en el lugar 103 de 190 países. Inscribir una propiedad demora 38 días y cuesta el 5.8% del valor del inmueble.

Lo que reflejan estas cifras es que a pesar de tantos años de esfuerzo, no se ha logrado solventar la mejora regulatoria porque los problemas están en la esfera municipal y esta, hasta antes de la ley general, estaba fuera del alcance del regulador.

### **Diagnóstico de regulaciones**

En México, en los tres niveles del gobierno se tienen más de 113 000 regulaciones.

Muchas de ellas inservibles pero que están vigentes.

En 2016, se identificaron costos monetarios de cumplimiento de las regulaciones, estimados en 115 700 millones de pesos, equivalente a 0.56% del PBI nacional. El promedio para cada unidad económica es de casi 50 000 pesos, aproximadamente US\$2 500 es lo que cuesta en promedio a un negocio los cargos administrativos.

Además, solamente el 61% del total de regulación que los empresarios han tenido que cumplir fue clara.

Asimismo, una de cada dos empresas señala que hay favoritismo en la aplicación de la regulación.

### **Diagnóstico de trámites**

A nivel nacional, las unidades económicas del sector privado realizaron casi 77 millones de trámites, lo que equivale a 20 trámites por empresa.

El 20% de las empresas considera que realizar trámites, atender normas, licencias y/o permisos representó un obstáculo para el negocio.

Lo que muestran estos indicadores es que los problemas continúan en la parte municipal, que no estaban dentro de la esfera de la Cofemer pero que, con la ley general, están dentro del mandato de la Conamer.



## Omar Neyra

Presidente del gremio de salud de la Cámara de Comercio de Lima (CCL) de Perú.

Las regulaciones que pueden imponer las autoridades impactan en la sociedad. En sectores tan sensibles como el de salud, el impacto no solo es económico sino que puede ser crucial para la vida de los ciudadanos. Omar Neyra, presidente del gremio de salud de la Cámara de Comercio de Lima (CCL), explica cuál es la visión del gremio sobre la regulación peruana en el sector salud.

**E**l gremio de salud de la Cámara de Comercio de Lima agrupa a sectores como medicamentos, instrumental y equipos médicos, quirúrgicos u odontológicos y de laboratorio, reactivos de diagnóstico in-vitro, productos dietéticos, edulcorantes y naturales, gases medicinales, farmacias y boticas entre otros.

Hoy la regulación del sector salud en el país es muy compleja. Cuando el administrador público realiza una norma regulatoria, ve el árbol pero no mira el bosque (contexto), y en salud, eso es fundamental porque se trata de salvar vidas.

Por ejemplo, cuando se niega el servicio sanitario, se puede estar negando la vida a una persona.

Muchas veces el funcionario público mira la norma adecuada pero olvida que regula para personas. El sector público a la hora de pensar en una regulación tiene que tomar en cuenta la experiencia de todos los actores y conocer bien el funcionamiento del sector que quiere regular.

### INNOVACIÓN O REGULACIÓN

En 2014, en el Hospital Rebagliati, falleció un niño por un tumor en el cerebro. Ese tumor podía haberse tratado con un equipo médico que había llegado al puerto del Callao en 2012, pero por mecanismos sobregulados por la autoridad reguladora del país, ese equipo recién ingresó en 2018. Era un equipo con una aprobación de FDA (U.S. Food and Drug Administration) y de la Comunidad Europea, que salvaba vidas en Chile, Colombia y Ecuador pero que al



Perú no entró por una sobrerregulación. En salud, es fundamental que un producto esté de forma oportuna. Cuando se trata de salvar vidas, el producto tiene que estar ahí, porque al día siguiente puede que no sirva.

Entonces, se tiene que pensar si va a primar la innovación o la regulación. Eso es fundamental para hacer regulación en salud.

Si solo se piensa en asegurar la calidad y no la oportunidad, el equipo médico no llega. Se tiene que asegurar el producto, al tiempo

que se da calidad. Se necesita, además, competencia e innovación.

La competencia trae este beneficio de tener las mejores opciones de costos. Si hay competencia, se puede tener los mejores productos al mejor costo posible. En el país, hoy, (en salud) no se discute la innovación, solo se habla de regulación pero la tendencia en el mundo es que prime la innovación.

Hoy día, recién terminada la fase 4 de estudios de los medicamentos, estos se pueden usar libremente y comercializarse. Sin embargo, la FDA está pensando poner los medicamentos a uso de los pacientes en la fase 1. Eso significa que el producto es mucho más económico porque cada fase es millonaria, pero además, no tiene que pasar 10 o 15 años de investigación.

“  
**SE TIENE QUE  
PENSAR SI VA  
PRIMAR LA  
INNOVACIÓN O LA  
REGULACIÓN. ESO ES  
FUNDAMENTAL PARA  
HACER REGULACIÓN  
EN SALUD.**  
”

#### **COSTOS Y TIEMPOS DE TRÁMITES**

Uno de los trámites más sencillos que existen es el certificado de registro sanitario en el Perú. Este certificado no requiere ningún requisito; simplemente la empresa tiene que estar autorizada como droguería, tener acceso a la ventanilla única de comercio exterior y solicitar el certificado.

Según la norma, este trámite tiene un plazo de 15 días, pero en promedio, lo resuelven en 54 días. Además, si el trámite no requiere requisitos debería costar menos que el trámite original de sacar el registro sanitario, pero en la práctica, el certificado puede costar el doble que el registro sanitario titular.





Estos obstáculos lo que permiten es que la comercialización y el acceso a estos productos, como este trámite tan sencillo, no fluyan.

Además, la complicación es que son requisitos que, en muchos casos, están relacionados con patentes de la industria farmacéutica que son difíciles de obtener. Entonces, ello conlleva a que se deja de registrar productos que salvan vidas.

### **ACUERDOS DE EQUIVALENCIA**

En el Perú, a pesar de que la normativa reconoce a organismos con alta vigilancia sanitaria como la FDA, en la práctica, no

se aplican. Si la FDA hizo todo el análisis y autorizó que un producto se utilice; en el Perú, en la práctica, esto no funciona.

México lo que ha hecho son acuerdos de equivalencia para poder acceder a estos certificados, salvo se tenga una autoridad superior a la FDA. Es decir, si esta autorizó un producto o lo autorizó la entidad canadiense u otra de rango superior a la agencia mexicana, y se comprobó que salva vidas, hoy podría utilizarse en México.

### **CONTRABANDO**

Cuando se hace una regulación no adecuada para un país como el Perú, que en un 99% es



importador de dispositivos médicos, lo que ocurre es que se crea mercados paralelos, sin regulación. Según cálculos de la CCL, el 35% del mercado es gris y en algún subsector puede llegar a 70%.

La región no es tan potente para la industria. En el Perú, los procesos de registro son lentos y hay barreras a la entrada importantes.

En el país, las importaciones de dispositivos médicos son similares a las de Ecuador, con la diferencia que este país tiene entre 15 y 16 millones de habitantes. Es decir, el Perú tiene un mercado menor a la mitad del ecuatoriano. Chile tiene tres veces más nuestro mercado con la mitad de nuestra población.

En Chile no se necesita registro sanitario para dispositivos médicos. Entonces, la tecnología ingresa rápidamente, lo que hacen es un control posterior. Esa es la fuerza que hay que hacer para asegurar la calidad.

### **TECNOLOGÍAS DISRUPTIVAS**

En caso de certificados de registro sanitario, se pueden hacer a través de un sistema, no lo tiene que hacer una persona.

Para acceder al sistema, se debe tener una autorización como empresa para comercializar esos productos, y si ese producto ya está autorizado en el sistema, con un clic se podría obtener un certificado en tiempo real. Lo que significaría que se



**CUANDO SE HACE  
UNA REGULACIÓN  
NO ADECUADA, SE  
CREA MERCADOS  
PARALELOS, SIN  
REGULACIÓN.**



podría tener mucha mayor competencia en el mercado y más productos.

En salud el cambio que se viene es enorme, por lo que va a venir en tratamientos personalizados en las distintas tecnologías. Si el país no mejora la regulación por se, no se accederá a estas tecnologías.

Las compañías que tienen estándares de calidad altos y han sido registradas en la FDA, por ejemplo, pueden ser aceptadas por países como el Perú, en donde no se fabrican esos productos. Entonces, es importante apostar por certificación internacional reconocida que ayudaría a acceder mejor a estos productos.



## Welby Leaman

Chair del grupo de regulación del American Business Dialogue.

¿Por qué es importante para la administración pública formar alianzas con el sector privado? Welby Leaman, chair del grupo de regulación del American Business Dialogue, explica el rol que pueden jugar los actores privados en el proceso de institucionalizar a los entes reguladores.

**N**o se pueden crear instituciones públicas sólidas sin aliarse con el sector privado. En esa línea, el cambio institucional se logra solamente al enfocarse en cada uno de los tres elementos de la institución, que son: normas legales, normas informales o culturales y fiscalización. Es ahí donde el papel del sector privado se torna relevante. Y es que para lograr cambios de normas culturales, se requiere trabajar con el sector privado.

### NORMAS CULTURALES

Las normas culturales, en el caso regulatorio, son las normas informales que rigen los espacios donde se relacionan todos los actores.

Para cambiar las normas culturales se necesita de un buen diseño de incentivos, que pueden ser negativos o positivos.

En esa línea, surgió la oportunidad de la creación de incentivos positivos a favor de la mejora regulatoria. En la Declaración de Lima, en ocasión de la Cumbre de las Américas de 2018, todos los jefes de Estado se comprometieron a favor de las buenas prácticas con transparencia.

Las buenas prácticas incluyen las ventanillas únicas y se aplican a permisos y licencias, en particular, en el ámbito de obras de construcción, como una medida para la eliminación de la corrupción y la promoción de la competitividad.

Tomando este compromiso como base, American Business Dialogue (ABD), produce una serie de recomendaciones que tratan de responder al compromiso de los jefes de Estado en cuanto al sistema de otorgamiento de permisos y licencias.



## RECOMENDACIÓN N° 8

“Desarrollar una certificación en mejores prácticas para la emisión de permisos y ponerla a disposición a través de un curso en línea masivamente abierto (MOOC) a cualquier gobierno y servidor público actual o futuro que desee calificar, coordinado por una asociación público-privada-multilateral.”

Si bien hay muchas certificaciones, esta intenta crear incentivos de forma muy específica y tratar de cerrar brechas en los incentivos que provocan que no funcionen.

### Brechas

Hay tres brechas actuales en los incentivos.

La primera se refiere a la diferencia entre el compromiso de los altos dirigentes de un gobierno federal y el de los gobiernos sub nacionales, que es mucho menor.

La segunda brecha está referida al compromiso y capacidad de los líderes políticos que no necesariamente son acogidos de igual manera por la burocracia pública y los equipos técnicos.

La tercera está asociada a cómo el actual gobierno está comprometido pero todo se altera cuando se produce un cambio de gobierno pues los sucesores pueden no tener el mismo nivel de compromiso.



Ver presentación





### ¿Qué hace falta?

En base a la experiencia del sector privado y con la finalidad de cerrar las brechas actuales que existen en los incentivos, se crea una certificación que entrelaza dos certificaciones y que tiene como objetivo incentivar un círculo virtuoso.

Una certificación es para entes públicos que otorgan permisos y otra para el servidor público que trabaja o pretende trabajar en la institución pública.

### Certificación en transparencia digital para permisos

Esta certificación se enfoca en la transparencia digital y certifica a las agencias reguladoras en cinco buenas prácticas:

- ✓ Todas las reglas en línea.
- ✓ Pueden pagar y renovar permisos en línea.
- ✓ Ventanilla única electrónica. Para entregar las solicitud, procesarlas y dar la opción de monitorear en línea el progreso de la solicitud.
- ✓ Mitigación de impacto digital revelado.
- ✓ Servidores públicos entrenados y certificados. Este es el concepto que entrelaza las dos certificaciones.

El alcance de esta certificación son los permisos y trámites genéricos para la construcción. Además, la agencia puede acceder a la certificación en bloques y puede utilizar plataformas de información compartidas con otras agencias.

“  
**PARA LOGRAR  
CAMBIOS  
DE NORMAS  
CULTURALES, SE  
REQUIERE TRABAJAR  
CON EL SECTOR  
PRIVADO.**  
”

El proceso para obtener la certificación empieza con una autoevaluación, se hace una evaluación de necesidades y reformas, se recibe una certificación otorgado por una entidad autorizada y esta es renovada periódicamente.

### RECOMENDACIÓN N° 7

Una segunda recomendación a las agencias regulatorias es tener un mecanismo de colaboración para implementar 11 buenas prácticas regulatorias. Estas son:

- ✓ Transparencia para todos los stakeholders.
- ✓ Datos válidos, confiables y científicamente sólidos.
- ✓ Evaluación y gestión de riesgos en el núcleo.
- ✓ Realizar evaluaciones de impacto regulatorio.



## ➔ CERTIFICACIONES ENRELAZADAS INCENTIVAN UN CÍRCULO VIRTUOSO



**Fuente:** ABD

- ✓ Evaluar el impacto en la competencia del mercado.
- ✓ Maximizar el uso de estándares internacionales.
- ✓ Aprovechar la evaluación de conformidad privada.
- ✓ Revisión judicial independiente.
- ✓ Evaluación de impacto ex post.
- ✓ Tener un organismo coordinador para todo el gobierno.

Dentro de la recomendación N° 7 de la ABD se destaca también la incorporación de elementos que promuevan la transparencia. Entre estos elementos están:

- ✓ Producir pronósticos regulatorios.
- ✓ Mantener un registro regulatorio nacional.
- ✓ Notificación previa de la propuesta de elaboración de normas.
- ✓ Comentario público para todos.
- ✓ Publicar evidencia y/o análisis que respalde el borrador de la regla.
- ✓ Abordar y responder a las aportaciones de los interesados.
- ✓ Garantizar un tiempo razonable para la entrada en vigor.

Para ello, el uso de herramientas digitales hace que estas prácticas sean fáciles de aplicar para los actores.



## José Luis Cárdenas

Presidente de PROLMED de Chile

Las regulaciones a nivel internacional ya no se discuten solamente entre los reguladores específicos o sectoriales de un país, sino que una parte muy relevante de esta discusión se genera en un entorno de tratados bilaterales o multilaterales. José Luis Cárdenas, presidente de PROLMED de Chile, detalla cómo se encuentran las negociaciones entre los países miembros de la Alianza del Pacífico (AP) en cuanto a la industria farmacéutica.

**H**oy, la soberanía de regulación se relativiza y, al final, se produce en un contexto de relaciones multinacionales.

En ese entorno, los países miembros de la Alianza del Pacífico (México, Colombia, Chile y Perú) tienen el desafío de armonizar sus distintos esquemas regulatorios en muchas materias, una de ellas la farmacéutica.

### ANEXO FARMACÉUTICO DE LA AP

Los temas fundamentales en los que se buscó armonizar los esquemas regulatorios farmacéuticos de los cuatro países de la alianza, fueron:

- ✓ Armonización entre CLV (certificado de libre venta) y CPP (certificado de productos farmacéuticos).
- ✓ Dossier común. Un estándar para solicitar el registro sanitario.

- ✓ Buenas Prácticas de Manufactura (BPM) estandarizando qué informes de la OMS se utilizarían.
- ✓ Estabilidad.
- ✓ Rotulado.
- ✓ Bioequivalencia.

### Productos intercambiables

En particular, las Buenas Prácticas de Manufactura (BPM) y la Bioequivalencia son dos estándares fundamentales para decir que dos productos son, desde el punto de vista farmacéutico, intercambiables. Es decir, se tiene el producto innovador y el genérico, que si es bioequivalente y proviene de una planta que cumple con BPM, se puede decir que es un producto intercambiable. Lo que se busca es encontrar productos sustitutos, puesto que ello genera más competencia y promueve que bajen los precios.



Lo que se pretendía es que dentro de la Alianza del Pacífico se tuviera armonizado los estándares tanto para bioequivalencia como para BPM, es decir, tener productos intercambiables, lo que permitiría una mayor integración de los mercados.

Para eso se firmó el acuerdo interinstitucional entre los distintos países de la alianza. El punto fundamental de este acuerdo es que se centra en las BPM y la bioequivalencia, pero se acuerda que solamente esta integración regulatoria se va a producir en la medida que las agencias de medicamentos alcancen el Nivel 4 de certificación (sistema de certificación de la OPS, que califica a las agencias de medicamentos, siendo el nivel 4 el más alto). Así, un pilar fundamental de la integración regulatoria es que las agencias de medicamentos alcancen el nivel 4 de certificación de la OPS.

### Avances

Las agencias de la Alianza del Pacífico que alcanzaron el nivel 4 son las de Colombia, México y Chile. Entre estas agencias se crearon algunos lineamientos que armonizan las inspecciones o la certificación de las BPM para evitar que el regulador de uno de los países tenga que ir a otro país para certificar la planta. Por ejemplo, si México certifica una planta de medicamento en su país, bajo este sistema, se evita que Colombia o Chile vayan a certificar la misma planta. Con ello, se generó una estandarización y un sistema de

## LA SOBERANÍA DE REGULACIÓN SE RELATIVIZA Y SE PRODUCE EN UN CONTEXTO DE RELACIONES MULTINACIONALES.

reconocimiento mutuo de las acreditaciones de las plantas, que es la base para que se tengan productos intercambiables.

### Implementación

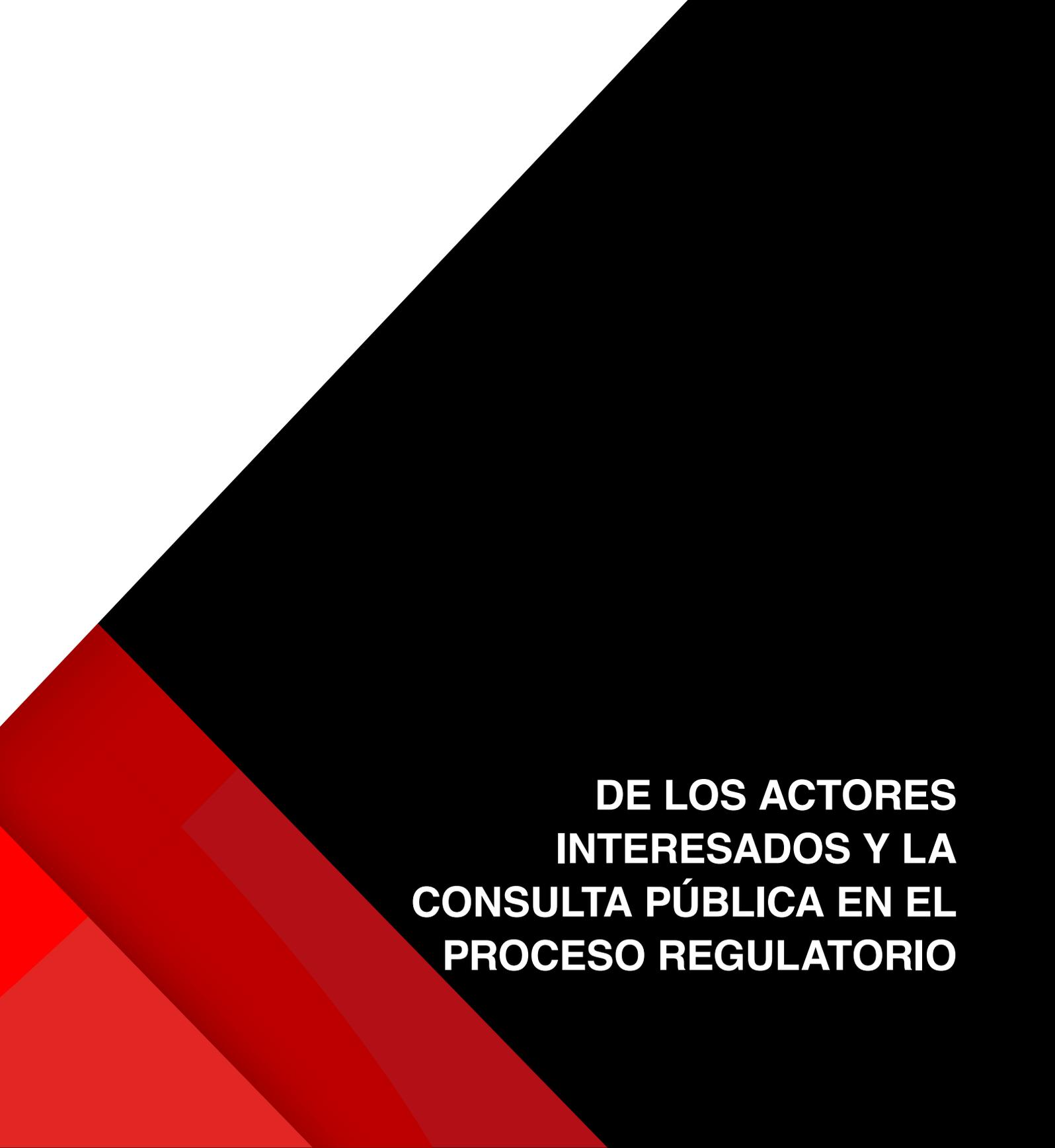
- ✓ El anexo farmacéutico de la alianza no ha entrado aún en vigor.
- ✓ El acuerdo interinstitucional, ha funcionado, reconociéndose BPM sin inspecciones, pero actualmente presenta dilaciones.



# GUÍA PARA LA **PARTICIPACIÓN**

---





**DE LOS ACTORES  
INTERESADOS Y LA  
CONSULTA PÚBLICA EN EL  
PROCESO REGULATORIO**



## Manuel Gerardo Flores

Coordinador del Programa de Política  
Regulatoria en América Latina de la OCDE.

La OCDE ha brindado una guía (toolkit) para que los países de América Latina y el Caribe (ALC) implementen la participación de los actores interesados y la consulta pública dentro de sus procesos regulatorios. Manuel Gerardo Flores, coordinador del Programa de Política Regulatoria en América Latina de la OCDE, explica en qué consiste esta guía (toolkit) y cómo puede ayudar a mejorar el proceso regulatorio.

**D**entro del proceso regulatorio, la participación de todos los actores interesados en el ciclo de gobernanza (sector privado, ciudadanía, entes públicos) es de mucha relevancia.

La participación de los distintos actores interesados se debe dar en todas las etapas del proceso regulatorio. Desde la fase inicial del desarrollo de la política pública y elección del instrumento, hasta la implantación y monitoreo de la regulación.

Y es que el feedback que se pueda recoger de estos partícipes puede mejorar el proceso regulatorio e incluso darle un giro a la manera en la que se está regulando.

### HERRAMIENTAS

La guía explica que se debe desarrollar un marco de gobierno integral para la participación

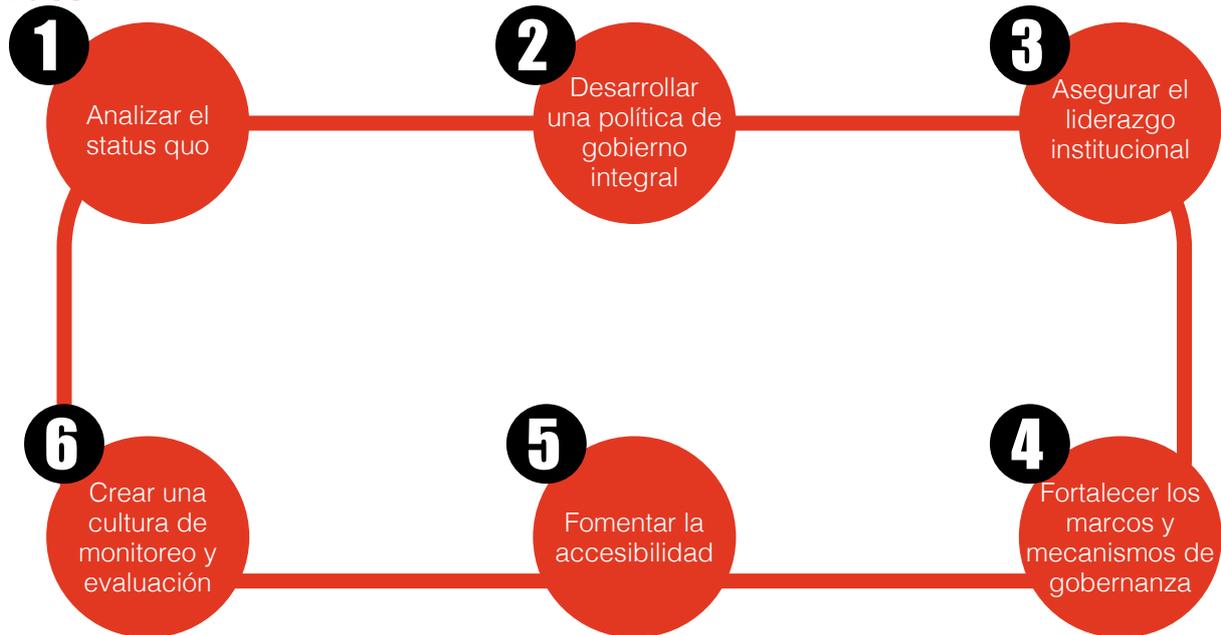
“  
**VAMOS A PREPARAR  
UNA GUÍA TOCANDO  
TAMBIÉN LOS  
TEMAS QUE LOS  
REGULADORES HAN  
EXPRESADO QUE LES  
PREOCUPA.**  
”

de los actores interesados en la política regulatoria. Ello se debe realizar siguiendo una serie de pasos:



## MARCO DE GOBIERNO INTEGRAL

### Paso



Fuente: OCDE

### Plan de participación para un proceso regulatorio específico

No todos los procesos regulatorios son iguales y dependiendo de las complejidades que cada proceso presente, se debe elaborar el plan que seguirá la agencia regulatoria para garantizar la participación de los actores claves.

De manera general, el plan de participación debe contar con cuatro pasos.

**Paso 1:** Definir el propósito, alcance y objetivos.

**Paso 2:** Decidir cuándo involucrar a los actores interesados.

**Paso 3:** Realizar un análisis sistemático de los actores interesados.

**Paso 4:** Determinar la cronología, formatos, herramientas y recursos apropiados.

Ver presentación





### Proceso de participación

Luego de elaborar el plan de participación de los actores interesados, este se debe implementar, tomando en cuenta algunas etapas.

**Paso 1:** Proporcionar información sobre la oportunidad de participación de las partes interesadas.

**Paso 2:** Ejecutar la actividad de participación.

**Paso 3:** Procesar la información y las contribuciones que se reciben.

**Paso 4:** Usar las contribuciones para proporcionar información de política y la toma de decisiones.

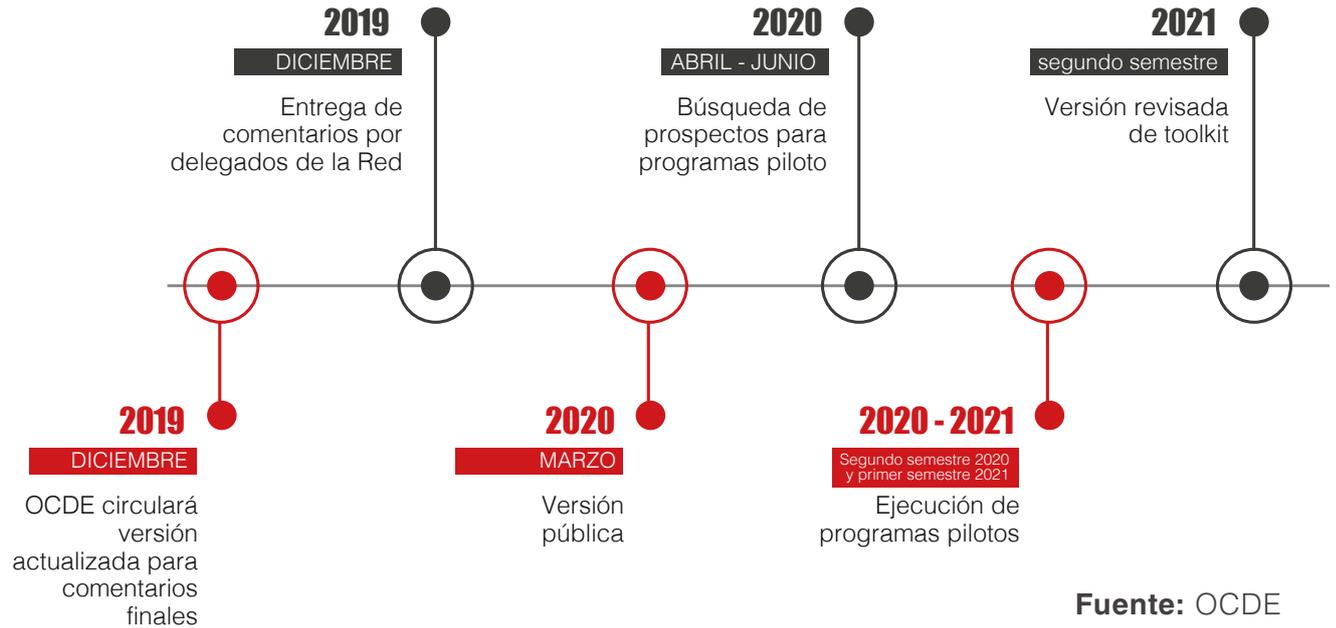
## ➔ MONITOREO Y EVALUACIÓN DE LA PARTICIPACIÓN DE LOS ACTORES INTERESADOS



Fuente: OCDE



## ➔ SIGUIENTES PASOS



“  
**LA AGENCIA  
REGULATORIA DEBE  
GARANTIZAR LA  
PARTICIPACIÓN  
DE TODOS LOS  
ACTORES.**  
”





## Rafael Puyana

Subdirector general sectorial del Departamento Nacional de Planeación de Colombia.

En la práctica, los países de la región vienen implementando la participación y consulta pública en el proceso regulatorio. Rafael Puyana, subdirector general sectorial del Departamento Nacional de Planeación (DNP) de Colombia expone cómo ha evolucionado este proceso en su país.

**E**l marco para la política de mejora regulatoria en Colombia se da sobre la base del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. Este plan tiene como objetivo tener un Estado más simple. Es decir, con menos trámites, regulación clara y más competencia:

- ✓ Menos regulación y trámites.
- ✓ Mejor regulación para el desarrollo económico y social.
- ✓ Regulación abierta, participativa y transparente.

### EVOLUCIÓN DE LA CONSULTA PÚBLICA

En 2004, las resoluciones de las comisiones de regulación debían ser obligatoriamente publicadas entre 10 y 30 días. En 2011, en la ley de Procedimientos Administrativos, se estableció el deber de publicar los proyectos

de regulación para recibir comentarios de los ciudadanos.

En 2015, los reglamentos técnicos son sujetos a 30 días de consulta a nivel nacional y 90 días de consulta internacional. En 2017, para proyectos normativos que firma el presidente de la República, se establecen 15 días de consulta pública para decretos y 30 días para la agenda regulatoria.

### DIFICULTADES DE LA CONSULTA PÚBLICA

Las condiciones actuales para la consulta pública no facilitan el seguimiento, la transparencia y la participación ciudadana en los proyectos normativos. Y es que la publicación de los proyectos normativos se realiza en la página web de cada entidad. De 93 páginas web de entidades reguladoras del orden nacional, cada una maneja



diferentes formatos de consulta pública. Ello complica la coordinación institucional y dificulta el monitoreo del cumplimiento de los requisitos (tiempo, respuesta a los comentarios, entre otros).

### **SISTEMA ÚNICO DE CONSULTA PÚBLICA (SUCOP)**

Frente a estas dificultades, una iniciativa que está trabajando el DNP de Colombia es el Sistema Único de Consulta Pública (SUCOP), una plataforma en donde se plasmará la consulta pública de toda la agenda regulatoria y de los proyectos normativos. Con ello se pretende que en los procesos de consulta pública exista:

- ✓ Participación ciudadana. Participación activa de los ciudadanos y actores interesados en la regulación.
- ✓ Trazabilidad y transparencia. Libre acceso a información que busca la participación efectiva.
- ✓ Coordinación. Entre las entidades participantes o firmantes.
- ✓ Revisión Jurídica. De los reglamentos técnicos, de trámites y competencia.

### **Proceso de la agenda regulatoria**

Para el caso de la agenda regulatoria, el SUCOP quedará implementado en tres etapas:

- ✓ Crear la agenda. La entidad reguladora identifica posibles intervenciones normativas del año siguiente. Esta

“  
**EL SUCOP ES UNA  
BASE ENORME  
PARA QUE EL  
CIUDADANO  
PUEDA ACCEDER A  
TODA LA AGENDA  
REGULATORIA.**  
”

etapa se da entre junio y octubre.

- ✓ Consulta pública de agenda preliminar. Entre el 31 octubre y 30 de noviembre, los posibles temas a intervenir o supervisar se publican para comentarios de los ciudadanos.
- ✓ Agenda regulatoria final. El 5 de enero de todos los años, esa agenda se publica para que los regulados sepan los temas que se revisarán durante el año.

### **Proceso para el proyecto de una norma**

Los cinco pasos que deben ocurrir para poder sacar una regulación se deben

Ver entrevista



Ver presentación





realizar de manera on-line, en la plataforma del SUCOP:

1. Planeación. Documentos asociados al proyecto.
2. Coordinación. Entidades participantes o firmantes del proyecto normativo.
3. Consulta pública. Propuesta abierta a los comentarios de los ciudadanos e interesados con un mínimo de 15 días (decretos).
4. Revisión. Entidades revisoras emiten su concepto (SIC, Función Pública, DNP, Ministerio de Hacienda y Secretaría Jurídica de Presidencia).
5. Proyecto regulatorio final. Carpeta con la historia de cada proyecto regulatorio.

Esto hace mucho más amigable el proceso regulatorio para los ciudadanos, pues tienen una única plataforma donde revisan la consulta pública. Además, permite facilitar la coordinación entre las entidades del gobierno que participan de ese proyecto normativo.

### **Retos**

La puesta en marcha del SUCOP implica que este año se suba la agenda regulatoria de 2020. Además, el uso de la plataforma para los proyectos regulatorios debería empezar en enero del próximo año. Hacia 2021, esta plataforma será parte del portal del gobierno colombiano, única plataforma del Estado para temas de políticas públicas.

### **INCIATIVAS**

Hay dos iniciativas que está desarrollando

## **ESTE AÑO DEBE ESTAR EN LA WEB LA AGENDA REGULATORIA DE 2020**

el DNP para que los procesos de consulta y participación ayuden a simplificar la regulación vigente. Una de estas iniciativas está relacionada con la participación y consulta para identificar cuáles son las cargas o trámites más engorrosos para los ciudadanos.

### **Participación para la simplificación de regulaciones y trámites de rango gubernamental**

Este proceso se inició en 2018, bajo el concepto “Estado simple, Colombia ágil”. La estrategia busca un esquema de participación abierta y también mesas de trabajo con stakeholders (empresarios, ciudadanos, organismos sociales, gobiernos locales).

De esta interacción, se recibieron 4 440 propuestas de trámites, procesos y procedimientos innecesarios, engorrosos y



costosos. De ese grupo, a agosto de este año (2019), se han simplificado y/o eliminado 1 184 trámites, barreras y normas. Participaron más de 160 entidades y los ahorros calculados, por menos desplazamientos, papeleo y tiempo de los ciudadanos, superan los 24 000 millones de pesos (entre US\$ 8 millones y US\$ 10 millones).

### **Participación para la simplificación de normas de rango legal**

Del proceso de participación, se encontró

que muchas de las normas propuestas para eliminar eran creadas a nivel legal. Es decir, tenían que pasar por el Congreso para ser eliminadas.

En tal sentido, se pidió al Congreso facultades extraordinarias para el presidente, con el fin de simplificar o eliminar trámites, procesos y procedimientos que provienen de la ley. Se han recibido 1 540 propuestas de eliminación de trámites.





## César Hernández Ochoa

### Comisionado de la Comisión Nacional de Mejora Regulatoria (Conamer) de México.

La primera experiencia en México con las consultas públicas se remonta a 20 años atrás. César Hernández Ochoa, comisionado de la Comisión Nacional de Mejora Regulatoria (Conamer) señala cuáles son los elementos claves en el proceso de participación ciudadana que siguen las agencias reguladoras en su país.

**E**n México, la consulta pública ha ido evolucionando de procesos poco normados y cuasi “informales” a un entorno actual, con mecanismos más institucionalizados, con plazos específicos y herramientas en línea donde el ciudadano puede opinar y consultar.

Ello ha permitido que los principales actores interesados puedan brindar retroalimentación e insumos para las propuestas regulatorias, con la finalidad de mejorar el marco normativo vigente.

En México, hay tres o cuatro casos donde las consultas públicas han sido increíblemente útiles para mejorar la regulación.

#### CONSULTA PÚBLICA

Las buenas prácticas regulatorias requieren mecanismos apropiados para

prever oportunidades continuas para que las personas participen. En esa línea, la consulta pública es un elemento que está presente en todas las etapas del proceso regulatorio en México. Es decir, dentro de la agenda regulatoria, el Análisis de Impacto Regulatorio (AIR) ex ante, los programas de mejora regulatoria y el AIR ex post.

- ✓ **Agenda regulatoria.** En mayo y noviembre se publica regulaciones de los próximos 6 meses.
- ✓ **AIR ex ante.** Revisión de objetivos, problemática, alternativas y análisis costo-beneficio.
- ✓ **Programa de Mejora Regulatoria (PMR).** Mejoría periódica de regulaciones y simplificación de trámites y servicios.



“  
**LA CONSULTA PÚBLICA LE DA LEGITIMIDAD Y TRANSPARENCIA A LOS REGULADORES.**  
”

- ✓ **AIR ex post.** Evaluación de aplicación, efectos y observancia de regulaciones que hayan pasado por AIR ex post.

**Participación en etapa ex ante**

Se puede comentar sobre cualquier propuesta regulatoria. La autoridad está obligada a contestar cada uno de esos comentarios. No hay exclusión para ningún grupo social, ni industrial. Genera un impacto directo en la política pública.

**Participación en etapa ex post**

En esta etapa, se puede comentar sobre cualquier propuesta regulatoria en los foros de consulta pública y a través de la plataforma electrónica: Programas de Mejora Regulatoria (PMR) y AIR Ex Post. La autoridad está obligada a contestar cada uno de esos comentarios y se hace un análisis sobre si se alcanzaron los objetivos planteados de la regulación.



# ACTUALIZACIÓN DEL ESTUDIO BID/OCDE

---



The background is composed of several overlapping geometric shapes. A large black triangle points from the top right towards the bottom left. The area to the left of this triangle is white. At the bottom left, there are several overlapping red shapes, including a large red triangle and several smaller, semi-transparent red rectangles and triangles, creating a layered effect.

**SOBRE POLÍTICA  
Y GOBERNANZA  
REGULATORIA**



## Nick Malyshev

Jefe de la División de Política Regulatoria  
de la OCDE

La primera versión del estudio sobre política y gobernanza regulatoria se hizo en 2015-2016. En esa versión, participaron siete países de América Latina y el Caribe (ALC). En 2019, se hizo una actualización del estudio, con la participación de 10 países de la región. Nick Malyshev,

La encuesta se focaliza en lo que son las buenas regulaciones. El proceso inició al principio de 2019 y se estableció un plazo para las respuestas de los países. A partir de dichas respuestas, se hizo una primera y segunda ronda de análisis de datos, de verificación, aclaración de información y hasta una tercera ronda de aclaración para hacer ajustes a esa información, en algunos casos. La publicación de la actualización del estudio está planificada para el primer trimestre de 2020.

Los objetivos que persigue el estudio son: recopilar información actualizada sobre prácticas regulatorias en ALC por segunda vez; proporcionar una línea de base para medir el progreso en el tiempo, medir el progreso e identificar áreas para una reforma potencial; generar insumos para priorizar; y planificar las iniciativas de políticas regulatorias.

### METODOLOGÍA

Está basada en marcos conceptuales que la OCDE ha desarrollado en las últimas dos décadas. De las 12 recomendaciones en Política Regulatoria y Gobernanza de la OCDE, este estudio toma como referencia cuatro de ellas.

La primera sección se relaciona a los aspectos institucionales; preguntas para averiguar en qué medida el país está adoptando un soporte integral de gobierno de mejora regulatoria. Una segunda parte trata aspectos de transparencia, participación social y consulta pública.

La tercera, es específica sobre Análisis de Impacto Regulatorio (RIA). En tanto, la cuarta sección analiza las evaluaciones ex post de los países participantes.



## Pedro Farias

Especialista principal en modernización del Estado del BID

jefe de la División de Política Regulatoria de la OCDE, y Pedro Farias, especialista principal en modernización del Estado del BID, explican los resultados preliminares que arroja este estudio y los desafíos que enfrentan, en temas regulatorios, los países de la región.

### RESULTADOS PRELIMINARES

✓ **Más países han adoptado políticas regulatorias.** Los 10 países de América Latina tienen algún tipo de política para las mejoras regulatorias. En el estudio de 2015, de los siete países participantes, solo cinco tenían este tipo de políticas.

El hecho que todos los países hayan adoptado algún tipo de política en los últimos 10 años es un aspecto positivo. En particular, Chile, Costa Rica y Perú han adoptado nuevas políticas, y en caso de México, tiene una nueva ley que fija una valla muy alta de lo que se espera que las agencias regulatorias hagan.

Sin embargo, las políticas de los países siguen enfocándose principalmente en reducir los costos regulatorios.

✓ **Existen entidades que promueve la calidad regulatoria.** Todos los países que participaron del estudio cuentan con al menos un organismo que promueve la

“  
**TODOS LOS PAÍSES  
HAN ADOPTADO  
ALGÚN TIPO  
DE POLÍTICA  
REGULATORIA**  
”

Ver entrevista 

Ver presentación 



política regulatoria, algunos tienen más de uno. Pero estos organismos todavía carecen de funciones de supervisión claras para realizar análisis de impacto regulatorio. Cuando se observan los organismos que tienen dentro de sus funciones la supervisión del RIA, menos de cuatro países (40%) de la región lo tienen; en la OCDE, el promedio es el 80%.

Asimismo, son escasas las entidades que promueven la calidad regulatoria con funciones de supervisión para los procesos de participación de los interesados. Entre los países de la muestra, solo México cuenta con un acuerdo.

- ✓ **Planeación regulatoria hacia adelante.** ALC aún está lejos de las buenas prácticas. Ante la pregunta, ¿el Gobierno publica en línea una lista de regulaciones subordinadas que se prepararán, modificarán, reformarán o derogarán en los próximos seis meses o más? Solo uno de los 10 países de la región (México) contestó de forma positiva.
- ✓ **Coordinación regulatoria entre varios niveles de gobierno.** Otro hallazgo preliminar del estudio es que la reforma regulatoria en los países de América Latina y el Caribe aún debe integrarse en todos los niveles de gobierno. Falta coordinación entre los gobiernos centrales y los sub nacionales, para trabajar las áreas de política regulatoria.

“  
**PROBABLEMENTE  
SE NECESITA  
BALANCEAR MEJOR  
LA CONSULTA  
PÚBLICA EN TODAS  
LAS ETAPAS DEL  
PROCESO.**  
”

Solo dos países señalaron que tienen un mecanismo de coordinación permanente entre sus gobiernos nacionales y sub nacionales para promover la coherencia regulatoria. Ello es especialmente crucial pues muchas decisiones de entidades sub nacionales (gobiernos regionales y municipales) tienen un gran impacto regulatorio.

- ✓ **RIA se requiere cada vez más.** Un dato positivo muestra que más países están utilizando el RIA para informar el desarrollo de algunas regulaciones. Siete de los diez países tienen requerimiento legal para realizar el RIA; en 2015, el número de países con este requerimiento era tres. Además, en la práctica, la realización del RIA también



está siendo adoptada por los países de la región (ocho de los diez países).

Sin embargo, este mecanismo es transparente solo en algunos países y para algunas regulaciones. Así, solo cuatro países mencionaron que el RIA está disponible de manera virtual para todos los actores involucrados en la regulación, mientras que tres gobiernos señalaron que tienen disponible esta herramienta en la plataforma on-line solo para algunos actores.

En cuanto a las consultas públicas sobre el RIA, tres países indicaron que lo tienen habilitado para todos los subordinados a la regulación; y tres países lo tienen solo para algunos actores.

#### ✓ **Participación de las partes interesadas.**

Todos los países tienen requisitos legales para la participación de los actores interesados. Sin embargo, se involucra generalmente a los stakeholders solo para algunas regulaciones, especialmente en la etapa tardía de la elaboración de las reglas. Lo que revelan estos datos es que, en la práctica, el requerimiento para la participación de los actores es poco sistemático, principalmente enfocado en las etapas tempranas del proceso.

Probablemente se necesita balancear mejor la consulta pública en todas las etapas del proceso. Cuando los interesados están involucrados, a menudo lo hacen a través de consultas públicas y/o por internet.





- ✓ **Obligación de responder.** Después de que las partes interesadas se involucran, unos pocos reguladores tienen la obligación de responder o considerar los comentarios recibidos. Solo dos países tienen la obligación de responder a los comentarios de la consulta, tres países incluyen los comentarios en el RIA y cuatro tienen el requerimiento legal de considerar los comentarios en la regulación final.

Los países de América Latina y el Caribe, aún no están evaluando los procesos de involucramiento de los interesados. Solo México tiene algunos avances en estas evaluaciones.

- ✓ **Evaluaciones ex post.** La evaluación ex post se centra en la simplificación administrativa, en pocos casos, se usa para apoyar el logro de objetivos regulatorios.

Asimismo, la simplificación administrativa está aún impulsada por el gobierno central. Ello puede ser una barrera pues los niveles sub nacionales, como las municipalidades, tienen poder regulatorio.

## CONCLUSIONES PRELIMINARES

- ✓ Los países de América Latina y el Caribe son cada vez más conscientes de la importancia de tener políticas regulatorias. Muchos de ellos han reformado su marco legal de política regulatoria en los últimos años.



**CLARAMENTE  
EL ENFOQUE  
DE POLÍTICA  
REGULATORIA  
ESTÁ ENFOCADA  
EN LOS COSTOS.**



- ✓ Aunque existen organismos para promover la calidad regulatoria, muchos países aún carecen de mecanismos de supervisión efectivos para revisar la calidad y garantizar el uso de herramientas de gestión regulatoria.
- ✓ Los enfoques todavía se centran en la reducción de los costos regulatorios en la mayoría de los países.
- ✓ Los países están adoptando cada vez más el RIA para informar el desarrollo de sus regulaciones.
- ✓ Todos los países tienen un requisito legal para llevar a cabo la participación de las partes interesadas, pero aún no realizan consultas sistemáticas en la práctica. Hay



## ➔ AREAS CUBIERTAS POR LA POLÍTICA REGULATORIA



FUENTE: BID/OCDE

espacio para una mayor participación de los interesados, en particular en las primeras etapas del proceso.

- ✓ Los países utilizan las TIC principalmente para consultar al público sobre proyectos de regulaciones en una etapa posterior del desarrollo de políticas.
- ✓ Los países siguen centrando las evaluaciones ex post en tareas de simplificación administrativas.

### HACIA ADELANTE

- ✓ Los países deberían invertir en enfoques más holísticos para la calidad regulatoria

(más allá de los costos regulatorios).

- ✓ La gobernanza regulatoria debe ser compatible con niveles múltiples de coordinación e incentivos para programas a nivel subnacional.
- ✓ La supervisión efectiva y el desarrollo de capacidades siguen siendo claves para asegurar la implementación consistente de los instrumentos regulatorios.
- ✓ Promover el compromiso de las partes interesadas para mejorar la calidad y la legitimidad de las regulaciones.
- ✓ Considerar las evaluaciones ex post como una forma de asegurar que las regulaciones alcanzan sus objetivos.

# INFORMES DE AVANCES

---



The background features a large black triangle pointing downwards from the top right corner. The remaining space is filled with overlapping, semi-transparent red and white geometric shapes, creating a layered, abstract effect.

**NOVEDADES DE LOS  
PAÍSES MIEMBROS**



## Marlene Tobar

**Directora ejecutiva del Organismo de Mejora Regulatoria de El Salvador**

En 2015, nace el Organismo de Mejora Regulatoria (OMR) de El Salvador como una institución interina; ya para 2019, la OMR pasa a ser una institución desconcentrada de la Presidencia de la República con autonomía funcional y técnica. Marlene Tobar, directora ejecutiva del OMR, explica el proceso de institucionalización del sistema de mejora regulatoria.

Institucionalizar el sistema de mejora regulatoria fue un proceso que se inició en El Salvador con las emisión de tres leyes fundamentales:

- ✓ Ley de Procedimientos Administrativos, que pretende dar principios de buena regulación y normar la actividad regulatoria de todas las instituciones.
- ✓ Ley de Mejora Regulatoria, que define principios de mejora regulatoria, establece la composición del Sistema de Mejora Regulatoria, desarrolla las herramientas y tiene ámbito especial.
- ✓ Ley de Eliminación de Barreras Burocráticas, que crea el Tribunal de Eliminación de Barreras Burocráticas, tiene control posterior de legalidad y razonabilidad de los trámites, régimen sancionador y es de ámbito general.

### LEY DE MEJORA REGULATORIA

El objetivo de la ley es asegurar la calidad

de las regulaciones para que generen beneficios superiores a sus costos y el máximo para la sociedad. Además, busca eliminar exigencias y requisitos que, sin fundamento, o apartándose de las plataformas tecnológicas, afecten el clima de negocios, la competitividad, el comercio exterior y la atracción de inversiones.

La ley crea e implementa de manera permanente el Sistema de Mejora Regulatorias (SMR) y crea el OMR como el organismo encargado de la supervisión y asesoramiento de todo el sistema. Con esta ley, el sector privado pasa de ser un consejo directivo a solo uno de consulta. En ese sentido, hay un sin sabor en las empresas.

### HERRAMIENTAS

#### Registro Nacional de Trámites

El OMR es el responsable de conformar y administrar el registro único de trámites,



donde se inscribirán solamente los trámites con base legal. Es el encargado de dictaminar sobre la legalidad de los trámites (leyes, reglamentos, ordenanzas municipales, decretos o instrumentos derivados de tratados comerciales). Y una vez inscritos, los trámites solamente serán exigidos en la forma en la que se encuentren en el registro.

### **Evaluaciones de impacto regulatorio (EIR)**

La ley contempla la obligación de realizar EIR ex ante y ex post. El OMR tiene facultades para dictaminar solo las EIR ex ante: (dictamen favorable o desfavorable). Los dictámenes no tienen carácter vinculante. Para 2024, deberá completarse la evaluación de regulaciones con 7 años o más de vigencia (EIR ex post).

### **Agenda regulatoria**

Las instituciones deberán publicar un listado de las regulaciones que proyecta aprobar, modificar o derogar en un año calendario. Además, solo se podrán someter a aprobación regulaciones incluidas al menos 30 días previos (predictibilidad). El OMR hará monitoreo y seguimiento a esta agenda.

### **Planes de Mejora Regulatoria**

Esta herramienta tiene aún poco desarrollo normativo. La propuesta reglamentaria incluye actividades de simplificación y la programación de la EIR ex post del año. Las funciones del OMR con respecto a los planes de mejora regulatoria son emitir

“  
**EL SECTOR  
PRIVADO TIENE  
UN SINSABOR,  
PORQUE AHORA  
ES CONSEJO  
CONSULTIVO.**  
”

lineamientos para la medición de cargas administrativas, brindar asistencia técnica para su implementación y realizar monitoreo y seguimiento.

### **APLICACIÓN PROGRESIVA**

El OMR tiene el mandato de aplicar las mejoras regulatorias para todas las instituciones del sector público. A partir de ello, está trabajando, en primera instancia, con el órgano ejecutivo para hacer el registro de los trámites, cuál va a ser el impacto, la agenda regulatoria y el plan de mejora, entre 2019 y 2021. A partir de 2021-2022, el OMR trabajará con las instituciones autónomas (la Fiscalía General de la República, entre otros) y las municipalidades para la aplicación progresiva de las herramientas regulatorias.





## Rafael Puyana

Subdirector general sectorial del Departamento Nacional de Planeación de Colombia.

Uno de los avances de Colombia en el proceso de mejora regulatoria es el desarrollo de un observatorio de reforma regulatoria. Rafael Puyana, subdirector general sectorial del Departamento Nacional de Planeación de Colombia (DNP), detalla la implementación de esta herramienta.

**E**l manejo del stock regulatorio, antes de la creación del observatorio, era complejo y muy poco sistematizado. La publicación oficial de la norma se hacía en el diario oficial en formato PDF. Ello acarreaba una serie de inconvenientes como: no permitir la consulta y análisis sistematizado, no brindar información estructurada y no tener en cuenta la vigencia de las normas.

Además de eso, el Ministerio de Justicia tiene un portal de normas vigentes, donde hay cientos de decretos, pero hoy en día no existe una manera de hacer una consulta o un análisis sistematizado de la regulación vigente.

### Primera aproximación al estudio del inventario normativo

Entre 2000 y 2016, utilizando herramientas de web-scraping y data-mining se

encontró que había cerca de 94 784 normas y decretos. Este primer análisis de texto sirvió para saber si la normativa era o no sustancial. Además, permitió clasificar la normativa según tipo de norma, entidad responsable, sectores administrativos, etc. Lo que no era sustancial eran las regulaciones administrativas como salarios, condecoraciones, honores, renunciaciones. Este estudio tuvo impacto sobre los reguladores.

### OBSERVATORIO DE MEJORA REGULATORIA

El objetivo de este observatorio es llevar el registro estadístico de la producción normativa, dimensionar su magnitud y estudiar los efectos económicos generados por el nivel de regulación.

La iniciativa permitió que hoy la DNP tenga un acuerdo formal con la Imprenta Nacional (encargada de la impresión



del diario oficial) para acceder a todo el consolidado de las normas. Esto permitirá que se haga seguimiento a la progresión normativa, hacer análisis descriptivos, reportes trimestrales y recuentos históricos de la producción normativa. De otro lado, el acuerdo permitió comenzar el análisis económico de la producción normativa, el que comprende costos de la acumulación de regulación, análisis por sectores productivos y estudios.

### Resultados

Hace un mes (septiembre 2019) se publicó un visualizador virtual público, en donde cualquier ciudadano puede acceder y visualizar la producción normativa y el primer reporte del observatorio, que comprende los decretos emitidos entre 1999 y 2019. En esos 20 años, el total de decretos emitidos fueron 19 238. De ellos, se encontró que la mitad de los decretos en Colombia se utilizaron para temas administrativos y no sustanciales.

Esta herramienta interactiva permite a los ciudadanos bajar los registros, buscar un aspecto puntual, utilizar filtros, entre otros. La información se tiene por cada ministerio y presentada de manera anual. Este visualizador está disponible en la página web del DNP.

Una primera tendencia que se identificó en los 20 años de análisis, es una creciente emisión de decretos, con un pico de normas emitidas en 2000.

“  
**LO QUE QUEREMOS  
ES QUE EN  
COLOMBIA LOS  
QUE UTILICEN  
LA REGULACIÓN  
TENGAN ACCESO A  
ESA INFORMACIÓN.**  
”

### Análisis de la restrictividad de la regulación

Con el uso de herramienta de minería de texto se identificaron las expresiones dentro de los decretos que implican obligatoriedad de cumplimiento. Así, se identificó cuáles son los verbos que se utilizan usualmente por parte de los reguladores para establecer las obligaciones más restrictivas.

Lo primero que se observó es que entre 1991 y 2014, el total de la suma de expresiones vinculantes se ha incrementado mucho más que el total de palabras en los decretos.



## Augusto De los Santos

Encargado de Políticas Públicas de la Organización de Análisis de República Dominicana

El proceso de reforma regulatoria en República Dominicana es un tema relativamente nuevo. Augusto De los Santos, encargado de Políticas Públicas de la Organización de Análisis de República Dominicana, ahonda en los avances que ha dado el país en este proceso.

Fue a principios de 2018 que se creó la Dirección de Análisis Regulatorio y se firmó un acuerdo con la Comisión Regional de Reformas Regulatorias, en el cual se establecen las bases de los trabajos que se iban a desarrollar. Tras el acuerdo, se elaboró el Plan Nacional de Mejora Regulatoria, que incluyó el levantamiento del inventario regulatorio y la implementación del Programa SIMPLIFICA-RD.

### PLAN NACIONAL DE MEJORA REGULATORIA

Dado que no se podía abordar a todas las instituciones públicas, se seleccionó a 41, priorizando a las entidades que representaban el mayor gasto público. Entre septiembre de 2018 y marzo de 2019, se ejecutó la primera etapa del plan. En esta fase, se identificó un inventario regulatorio de 2 097 regulaciones administrativas, se realizaron 831 consultas públicas hasta esa fecha y se cuantificó, a través del programa

"Simplifica", los costos asociados para 1 873 trámites.

### Resultados generales del inventario regulatorio

Se identificó que a diciembre de 2018, las regulaciones administrativas vigentes eran 2 097. En tanto, existían 1 122 otras disposiciones reglamentarias y 1 280 resoluciones. Un hallazgo importante fue la concentración de las resoluciones administrativas en 10 instituciones, que concentraban el 56% de estas regulaciones. Asimismo, se observó la diversificación de los mecanismos que se habían utilizado para regular.

### Resultados de la consulta pública

Se realizaron 841 encuestas, de las cuales 469 fueron a instituciones seleccionadas y 372 realizadas en el metro y completadas en línea. Además, se hicieron dos mesas de consulta con el sector empresarial. Entre los



resultados que destacan de las consultas, se encontró que 10 instituciones agrupan el 83% de los trámites y servicios más mencionados en el metro y las encuestas en línea. Entre los trámites más complejos mencionados por los ciudadanos se encuentran: solicitar el acta de nacimiento, solicitar la cédula y el pasaporte.

Poco más de la mitad de los trámites (1 033) era dirigido a los empresarios y el restante (840) a los ciudadanos. En tanto, el costo asociado a las regulaciones fue aproximadamente 5,46% del PBI. La mitad de trámites eran requisitos nuevos que el ciudadano tenía que buscar para presentarlos a la administración, siendo la acumulación de los requisitos lo más oneroso.

### **PLAN INTEGRAL DE REFORMAS REGULATORIAS**

Entre mayo y octubre de 2019, se comenzó a desarrollar el Plan Integral de Reformas Regulatorias con las instituciones que tenían prioridad alta o media (32 de las 41 inicialmente seleccionadas). Para esto, se estableció un cronograma de trabajo con el fin de lograr el compromiso de cada institución. A la fecha, se ha avanzado con aproximadamente el 85% y muchas de las instituciones están desarrollando fundamentalmente el tema de automatización y de verificación.

### **BORRADOR DE DECRETO**

Asimismo, se ha desarrollado un borrador de decreto sobre la eficiencia de la actividad

“  
**ENTRE 1999 Y 2019,  
EN PROMEDIO  
SE EMITÍAN 2.67  
DECRETOS DIARIOS,  
EN REPÚBLICA  
DOMINICANA.**  
”

regulatoria del Estado dominicano. El objetivo es la aplicación efectiva de las buenas prácticas regulatorias en el proceso de producción de regulaciones de la administración pública.

### **Portal web de mejora regulatoria**

En esta plataforma se han establecido cuatro componentes: un registro de las regulaciones administrativas, un buscador para la consulta pública de las propuestas de regulaciones, un espacio para la presentación y publicación de la planificación, y un espacio para la publicación de los análisis de impacto regulatorio.

Ver presentación





## Fe Bueno

**Coordinadora de la Oficina de Coordinación y Calidad Normativa del Ministerio de la Presidencia, Relaciones con las Cortes e Igualdad de España**

Para el proceso de mejora regulatoria de España ha sido clave el marco normativo que ha permitido la introducción de una serie de herramientas de calidad regulatoria. Fe Bueno, coordinadora de la Oficina de Coordinación y Calidad Normativa del Ministerio de la Presidencia, Relaciones con las Cortes e Igualdad de España, explica como vienen implementándose estas nuevas herramientas en la elaboración de la normativa.

A través de la Ley de Gobierno RD 286/2017 se creó en 2017 el Plan Anual Normativo, el cual recoge iniciativas de todos los departamentos ministeriales que pretendan someter a la Comisión del Consejo de Ministros. De lo que se trata es de dotar de concurrencia a toda la actividad normativa del Gobierno y editar el régimen jurídico a cualquier tipo de actividad o ámbito de las regulaciones. Las coordinaciones de este Plan Anual Normativo se va a llevar a cabo con el Ministerio de la Presidencia y este plan solo va a poder ser modificado, una vez se apruebe, por circunstancias excepcionales o por la formación de un nuevo gobierno. Por eso se habla de una agenda normativa de legislatura; es más factible que el gobierno se plantee un plan de acción en una legislatura ordinaria de cuatro años.

### **Análisis de impacto normativo**

Otro de los instrumentos regulatorios en esta reforma es la Memoria de Análisis de Impacto Normativo (MAIN). Esto ya estaba

“

**UNA NORMA NO  
DEBE APROBARSE  
SI NO SIRVE PARA  
MEJORAR LA  
CALIDAD.**

”



regulado en 2009, pero lo que se hace en 2017 es profundizar tanto la estructura de la memoria de acto normativo como sus contenidos. Se profundiza, en uno de los apartados, qué debe tener la memoria de análisis normativo y se crean nuevos impactos, como por ejemplo, la Unidad de Mercado de Competitividad y los efectos en las pequeñas empresas.

### **Participación**

En cuanto a la participación, se toman tres tipos de consultas: el trámite de consulta previa o pre-normativa, el trámite de información pública y el de audiencia pública.

### **Supervisión**

La supervisión es el trabajo realizado por la Oficina de Coordinación y Calidad Normativa, que emite un informe sobre la legalidad del proyecto normativo teniendo en cuenta su contenido y que haya seguido el procedimiento de elaboración que establece la ley de procedimiento administrativo. Además, se emite otro informe sobre la calidad del análisis de impacto del proyecto.

### **Rendición de cuentas**

La rendición de cuentas comprende las evaluaciones normativas ex post. El Plan Anual Normativo va a señalar o identificar aquellas normas que van a ser objeto de una revisión ex post. Estas normas se van

a identificar en función de los costes y ahorros que toman para la administración, en cuanto se abstengan o no a cargas administrativas que puedan interferir con normas constitucionales que provoquen una conflictiva con comunidades autónomas o que tengan impactos relevantes. En el contenido de análisis se va a tratar sobre la eficiencia de la norma y sostenibilidad. El decreto que regula el Plan Anual Normativo que prevé la evaluación ex post crea una Junta de Planificación y Evaluación Normativa que tiene una composición interministerial y que va a elaborar un informe anual que someterá al Consejo de Ministros sobre el cumplimiento del plan anual y la evaluación ex post.

### **OFICINA DE COORDINACIÓN Y CALIDAD REGULATORIA**

La Oficina de Coordinación y Calidad Normativa del Ministerio de Presidencia, se creó en diciembre de 2017 y comenzó su funcionamiento el 16 de marzo de 2018. La oficina tiene tres cometidos: asegurar la calidad normativa de la acción del gobierno, la coordinación y el área internacional.

La calidad normativa se realiza a través de un informe que se encamina dentro del proceso de elaboración. Se hace un informe sobre la legalidad, la calidad del impacto normativo en un primer borrador del proyecto normativo.

---

Ver entrevista



Ver presentación





## Camila Carrasco

Secretaria ejecutiva Oficina de Productividad y Emprendimiento Nacional del Ministerio de Economía, Fomento y Turismo de Chile

La Oficina de Productividad y Emprendimiento Nacional (OPEN) es la encargada dentro del Ministerio de Economía de Chile, de enfocarse en proyectos de mejora regulatoria. Camila Carrasco, secretaria ejecutiva de la OPEN, detalla la experiencia chilena sobre el uso de la tecnología como herramienta regulatoria.

**A**demás de identificar oportunidades de mejora regulatoria, la OPEN evalúa la eliminación de las barreras al emprendimiento y la innovación, desarrolla la guía chilena para la buena regulación y se encarga de la armonización de la regulación chilena con el resto del mundo.

En la página web de la OPEN están las principales iniciativas que la oficina viene implementando para mejorar los procesos regulatorios. Entre estas están: enciende tu ampollita, la Guía Chilena de Buena Regulación, informes de impacto regulatorio (IIR), las Buenas Prácticas Regulatorias, rankings internacionales y los datos relevantes.

### Enciende tu ampollita

Esta herramienta recopila todas las propuestas de mejora regulatoria. Tanto la ciudadanía como los empresarios pueden ingresar sus sugerencias para reducir la

burocracia, cuáles son las trabas regulatorias que impiden que su negocio crezca, cuáles son los trámites que consideran engorrosos e ineficientes, entre otras. Este portal hoy en día es la principal herramienta que tienen las regiones. Ha sido un canal para darle voz a las regiones.

### Guía Chilena de Buena Regulación

La idea de la guía fue dar una pauta de lo que se ha hecho en Chile y establecer un plan de acción a futuro. Fueron casi nueve meses los que tomó desarrollarla, conversar con los ministerios, con ayuda internacional (Reino Unido, Australia, Canadá, México). La guía revisa los lineamientos de un proceso regulatorio de calidad y muestra la nueva metodología de los informes de impacto regulatorio.

### Informes de impacto regulatorio (IIR)

La tercera iniciativa que se implementó fueron



los informes de impacto regulatorio (IIR). En el portal de la OPEN se pueden encontrar todos los informes de impacto regulatorio que hasta la fecha se han realizado. Estos son una herramienta fundamental para entender los costos y beneficios esperados de una propuesta regulatoria. En Chile, para sacar leyes o decretos, se obligó a todos los ministerios a realizar el RIA. La OPEN, entendiendo que la diversidad de los ministerios es muy amplia, hizo un informe preliminar muy simple, con la mayoría de preguntas de opción múltiple.

Los informes de impacto regulatorio se componen de tres secciones, cada una con un diverso grado de complejidad y detalle, así como también con distintos objetivos y utilidad. La primera sección que todos los IIR contienen, es la evaluación preliminar. En caso de que esta evaluación determine que la medida propuesta tiene un impacto regulatorio significativo, será necesario preparar un Informe de Impacto Regulatorio Estándar. Por último, si el impacto es substancial, se deberá preparar un Informe de Impacto Regulatorio de Alto Impacto. La gran diferencia entre ambos informes es la cuantificación de los datos. Los ministerios, con un usuario y contraseña, tienen acceso a una plataforma donde llenan los informes. También se ha trabajado para incorporar el análisis costo-beneficio dentro de la plataforma. Hoy en día, las entidades tienen que incorporar el costo y beneficio, confirmar los supuestos y el programa hace el cálculo. Esto permitirá tener un primer análisis de costo-beneficio a través de la plataforma.

“  
**CHILE ES EL  
PAÍS DE LA OCDE  
CON MAYOR  
COMPLEJIDAD  
REGULATORIA.**  
”

#### **Revisión del stock**

El inventario normativo de Chile arrojó más de 300 000 regulaciones vigentes. Como consecuencia de esto, Chile es el país con más complejidad regulatoria. Las acciones principales ante este escenario empezaron con promover la simplificación regulatoria. Un proyecto, en ese sentido, fue enviado al Congreso en abril de 2019, siendo su objetivo derogar 100 leyes y la digitalización de regulaciones.

#### **Inteligencia artificial**

El proyecto toma todo el stock de leyes, las lee y agrupa según similitudes con otras normas. Con ello, se encuentran nodos de leyes (donde se concentra la regulación) y es esto lo que permitirá encontrar inconsistencias.





## Manuel Cabugueira

Coordinador de la Unidad de Evaluación de Impacto Legislativo de la Presidencia del Consejo de Ministros de Portugal

Costa Quanto (“How much does it costs?”) es un programa creado para mejorar el proceso regulatorio. Manuel Cabugueira, coordinador de la Unidad de Evaluación de Impacto Legislativo de la Presidencia del Consejo de Ministros de Portugal, explica en qué consiste este programa y los avances en la implementación del mismo.

**E**l proceso de mejora regulatoria en Portugal tiene como objetivo legislar menos, de manera más completa, de forma oportuna, para todos y con rigor. Precisamente para atender ese último punto se creó el programa Costa Quanto (“How much does it costs?”).

### COSTA QUANTO?

Con la Resolución del Consejo de Ministros N° 44/2017, se aprobó un modelo de evaluación previa del impacto legislativo (LIA), cuyo objetivo era medir el impacto de las iniciativas legislativas en la vida de las personas y empresas. Es un sistema institucionalizado que permite identificar, medir y estimar las cargas sistemáticas derivadas de la legislación. Los objetivos que persigue son:

- ✓ Eliminar, reducir y/o mitigar las cargas creadas por la legislación que no se

consideran necesarias y/o justificadas.

- ✓ Aumentar la eficiencia y la racionalidad económica de los actos legislativos.
- ✓ Consolidar una cultura de evaluación y simplificación, así como promover la modernización administrativa.
- ✓ Mejorar las prácticas legislativas y la calidad de los actos legislativos.
- ✓ Apoyar el proceso de toma de decisiones políticas.
- ✓ Fortalecer la comunicación de iniciativas aprobadas por el Gobierno.

### Plan para el desarrollo del LIA

La resolución de 2017 estableció el marco para la evaluación del impacto legislativo (LIA) y creó la Unidad Técnica de Evaluación del Impacto Legislativo (UTAIL). Ese año se implementó el LIA como un proyecto piloto, enfocado en el cálculo de las cargas administrativas y el costo del cumplimiento para las empresas, dando particular énfasis en el impacto en las



PYME (Prueba PYME). También implementó un procedimiento de evaluación del impacto de la competencia. Para 2018, por Resolución del Consejo de Ministros N° 74/2018, se estableció la Evaluación de Impacto Legislativo como parte definitiva del proceso legislativo portugués, proporcionando a la UTAIL un mayor alcance de intervención al:

- ✓ Extender el análisis para incluir la evaluación de los costos administrativos y de cumplimiento para los ciudadanos.
- ✓ Abrir la posibilidad para futuras inclusiones de la evaluación de impacto en la administración pública y la implementación de un análisis de costo-beneficio.
- ✓ Promover la evaluación de impacto de la legislación europea.
- ✓ Introducir la posibilidad de una evaluación ex post y promueve la participación de las partes interesadas.

Con el apoyo de la OCDE, se logró un escrutinio de la metodología implementada, una revisión de la calculadora de costos y un estudio estadístico para estandarizar los costos de las empresas.

Para 2019, los principales logros que se buscan son:

- ✓ La implementación de una plataforma de TI que respaldará el procedimiento de evaluación de impacto.
- ✓ El desarrollo de un enfoque metodológico para evaluar los impactos legislativos en administración pública.



## **LA MEJORA REGULATORIA TIENE COMO OBJETIVO LEGISLAR MENOS, OPORTUNAMENTE Y CON RIGOR.**



- ✓ El desarrollo de un análisis de costo-beneficio.
- ✓ La implementación de mecanismos de inteligencia artificial en la evaluación del impacto regulatorio.

Un segundo proyecto con la OCDE busca:

- ✓ Definir un escenario de referencia para los negocios.
- ✓ Mejorar la Prueba PYME.
- ✓ Establecer una regla de proporcionalidad.
- ✓ Tener un benchmark de marcos organizacionales para el LIA.
- ✓ Desarrollar un estudio estadístico para estandarizar los costos de la administración pública.





Implementada por  
**giz** Deutsche Gesellschaft  
für Internationale  
Zusammenarbeit (GIZ) GmbH

