

GUÍA DE ANÁLISIS DE IMPACTO REGULATORIO (AIR) PARA AUTORIDADES DE REGULACIÓN DEL ETIQUETADO DE EFICIENCIA ENERGÉTICA DEL MERCOSUR

2024



Proyecto PTB – MERCOSUR

“Fortalecimiento de la Infraestructura de la Calidad
para el Fomento de la Eficiencia Energética”





La presente Guía recoge las buenas prácticas sobre el AIR y por lo tanto tiene un carácter pedagógico. En consecuencia, la presente Guía no es de carácter obligatorio. Cualquier diferencia entre esta Guía y una norma legal vinculante, deberá estarse a la legislación aplicable en la materia.

Participantes en la redacción de la Guía:

La presente Guía fue redactada por representantes de los siguientes organismos: por Argentina, la Secretaría de Comercio (SECOM) del Ministerio de Economía (MECON); por Brasil, el Instituto Nacional de Metrología, Qualidade e Tecnologia de Brasil (INMETRO); por Paraguay, el Ministerio de Industria y Comercio (MIC), el Instituto Nacional de Tecnología, Normalización y Metrología (INTN) y el Viceministerio del Ministerio de Minas y Energía (VMME), y; por Uruguay: el Área de Demanda, Acceso y Eficiencia Energética de la Dirección Nacional de Energía del Ministerio de Industria, Energía y Minería (MIEM) y el Laboratorio Tecnológico del Uruguay (LATU); bajo la dirección y edición de Ramón Madriñán Rivera (Ed.), consultor para el PTB. Especial agradecimiento a la Dra. Delia Rodrigo por la revisión y sugerencias de mejora a la totalidad del texto.

Lectores:

Esta guía está especialmente dirigida a funcionarios de los países miembros del MERCOSUR a cargo de programas y proyectos de regulación, en particular, en el área del etiquetado de eficiencia energética.

Derechos de Autor:

Physikalisch-Technische Bundesanstalt (PTB) (2024) ©

Licencia de Uso:

La presente guía está destinada a ser amplia y abiertamente difundida. Por respeto con el trabajo de los autores, se han establecido las siguientes reglas para su copia. Toda persona es libre de copiar, distribuir, exhibir e interpretar el trabajo y hacer trabajos derivados, bajo las siguientes condiciones:

- Reconocimiento: debe dársele crédito a los autores.
- Indicación de los cambios efectuados: si altera, transforma o agrega a este trabajo, puede distribuir la obra resultante sólo al indicar que las alteraciones, transformaciones o adiciones no hacen parte de la obra original.
- Distribución del presente documento: si altera, transforma o agrega a este trabajo, puede distribuir la obra resultante sólo bajo una licencia idéntica a ésta.

Impresión:

Publicado por
Physikalisch-Technische Bundesanstalt
Bundesallee 100
38116 Braunschweig
Alemania

Texto:

Ramón Madriñán Rivera (Ed.)

Diseño y Diagramación:

Daniel Navas Contreras

Publicado en marzo de 2024



TABLA DE CONTENIDO

ACRÓNIMOS	5
PRESENTACIÓN	6
RESUMEN EJECUTIVO	8
GLOSARIO	14
PARTE 1 - CONCEPTOS BÁSICOS DEL AIR	18
a. Consideraciones Iniciales	19
b. Mejora Regulatoria (Política Regulatoria)	19
c. Buenas Prácticas Regulatorias	21
d. Análisis de Impacto Regulatorio (AIR)	22
PARTE 2 - CONDICIONES PREVIAS PARA LA INTRODUCCIÓN DEL AIR	25
a. Compromiso Político para la Utilización del AIR como herramienta para la mejora regulatoria	26
b. Establecimiento de un Marco institucional para AIR	27
c. Designación de responsabilidades en el proceso de AIR	28
d. Creación de capacidades técnicas para el desarrollo del AIR	28
e. Recopilación de la Información	29
PARTE 3 – CONSIDERACIONES INICIALES SOBRE LA ELABORACIÓN DE UN AIR	30
a. Aspectos generales	31
b. Ejemplos internacionales	31
PARTE 4 - DE LA ELABORACIÓN DEL AIR	34
a. Identificación y Definición del Problema	36
b. La Línea de Base y su Importancia en el Modelo de Mejora Regulatoria	38
c. Necesidad de la Intervención Estatal	38
d. Identificación de los Grupos Afectados	41
e. Definición de los Objetivos de la Intervención	44
f. Búsqueda de Alternativas para intervenir	49
g. Caracterización de las Alternativas Regulatorias y No-Regulatorias	52
PARTE 5 - METODOLOGÍAS PARA EL ANÁLISIS DE ALTERNATIVAS	53
a. Introducción	54
b. Análisis Multicriterio	55
c. Análisis Costo-Beneficio (ACB)	59
d. Análisis Costo-Efectividad (ACE)	67

e. Análisis de Costeo Estándar (ACS)	68
PARTE 6 - EL DOCUMENTO DE IMPACTO REGULATORIO, CONSULTA PÚBLICA Y EL	
INFORME DE RESULTADOS DE LA CONSULTA PÚBLICA	74
a. El Documento de Impacto Regulatorio (DIR)	75
b. Consulta Pública	76
c. Informe de resultados de la consulta pública	77
PARTE 7 - EL MONITOREO DE LA REGULACIÓN	78
a. El monitoreo de la Regulación y su importancia	79
b. Planificación del monitoreo	80
c. Selección de indicadores	80
d. Periodicidad del monitoreo	81
PARTE 8 - EL AIR EXPOST	82
a. Introducción al AIR ex-post	83
b. Diferencia entre AIR ex-ante y AIR ex-post	84
c. Realización del AIR ex-post	87
d. Los desafíos del AIR ex-post	89
e. El principio de proporcionalidad en el AIR ex-post	89
PARTE 9 - COOPERACIÓN ENTRE PAÍSES DEL MERCOSUR PARA EL DESARROLLO DE	
ANÁLISIS DE IMPACTO REGULATORIO	90
a. El establecimiento de objetivos comunes	91
b. Establecimiento de metodologías de trabajo compartidas o comunes	91
c. Mantener intercambios de información constantes	92
d. Capacitar los equipos técnicos de AIR	92
e. Promover el contacto con otros organismos de cooperación internacional	92
f. Promoción de la participación social	92
BIBLIOGRAFÍA	93
ANEXO I - MÉTODOS DE RECOPIACIÓN DE INFORMACIÓN	96
ANEXO II - TIPOLOGÍA DE LA REGULACIÓN ECONÓMICA	101



ACRÓNIMOS

ACB	Análisis Costo Beneficio
ACE	Análisis Costo Efectividad
ACS	Análisis Costo Estándar
AMC	Análisis Multi Criterio
AIR	Análisis de Impacto Regulatorio
BPR	Buenas Prácticas Regulatorias
BM	Banco Mundial
DIR	Documento de Impacto Regulatorio
EEE	Etiquetado de Eficiencia Energética
EER	Evaluación de Resultados Regulatorios o AIR ex-post
IC	Infraestructura de la Calidad
IEC	Comisión Electrotécnica Internacional
ISO	Organización Internacional para la Normalización
ITU	Unión Internacional de Telecomunicaciones
FODA	Fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas
MERCOSUR	Mercado Común del Sur
MiPyMes	Micro, pequeñas y medianas empresas
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
OMC	Organización Mundial del Comercio
OTC	Obstáculos Técnicos al Comercio
PBE	Programa Brasileño de Etiquetado
RMT	Reglamento Técnico MERCOSUR
VPC	Valor presente de los costos
VPN	Valor presente neto

► PRESENTACIÓN

Dentro de las atribuciones de los Estados, la regulación, junto con las políticas monetaria y fiscal, siempre ha tenido un lugar privilegiado dentro de las herramientas de gobierno, pues permite definir las reglas que imperan en la economía y la sociedad. No obstante, a diferencia de las otras dos, no ha habido un escrutinio detallado de los procesos regulatorios, incluyendo evaluaciones sistemáticas que permitan definir si la regulación cumple con los objetivos para los cuales se diseña e implementa. Por ello, con el desarrollo de nuevas herramientas que sustentan las buenas prácticas regulatorias, como la elaboración de normativas “con base en la evidencia”, los países han logrado comprender los inmensos beneficios que las regulaciones pueden traer para la sociedad en su conjunto.

Para contribuir con esos esfuerzos, se requiere que el regulador aplique un proceso especial que lleva a mejores resultados regulatorios, denominado Análisis de Impacto Regulatorio (AIR). Como parte del ciclo de vida regulatorio, donde las regulaciones deberán ser preparadas, expedidas, monitoreadas y evaluadas con cierta frecuencia, el AIR juega un rol fundamental para entender la forma de intervenir, resolver problemas y alcanzar los altos fines de los Estados a través de la regulación. Dicho de otra manera, la regulación deberá ser construida sobre evidencias conocidas o inferidas y su aplicación deberá ser planeada en todos sus aspectos económicos, jurídicos, técnicos y administrativos.

Para ello, la presente Guía de Análisis de Impacto Regulatorio pretende ayudar a las autoridades de regulación del etiquetado de eficiencia energética de los Estados miembros de MERCOSUR al desarrollar su labor de preparación de reglamentos técnicos en este rubro, elaborando análisis de impacto previo a la emisión de dichos instrumentos para obtener los máximos beneficios. Para ello, es particularmente importante que la regulación no se centre exclusivamente en los logros a corto plazo o que una parte de la industria quede regulada sin comprender las interrelaciones más amplias con el resto de los actores y autoridades. Ello haría que se perdieran importantes beneficios que una regulación bien acompañada por la autoridad de fiscalización pudiera traer a la sociedad, tales como un mercado más competitivo, con actores más conocedores de su producto y finalmente más conscientes y responsables. En tal sentido, la regulación debe tener un efecto positivo para la sociedad en su conjunto.

Al reconocerse plenamente la importancia de la regulación como ecosistema, se elaboró la presente Guía para contribuir en la consolidación de los procesos de regulación en los países de la región y para las iniciativas que se emprendan a nivel del MERCOSUR. Lo anterior incluye, entre otros tipos de regulación, la reglamentación técnica, la cual, además de los derroteros de la ‘mejora regulatoria’, deben considerar el complemento que brindan las ‘buenas prácticas regulatorias’.¹¹

En particular, esta guía ha sido concebida para ayudar a los países miembros de MERCOSUR a iniciar un proceso de discusión sobre la importancia del AIR en el ejercicio de su facultad regulatoria y la manera cómo pueden cerrarse brechas y desarrollar capacidades institucionales en esta materia. En particular, también puede ayudar a los países a desarrollar mejores prácticas en su labor de intervenir en los mercados de productos que resultan relevantes respecto de las

1. En materia técnica, por ejemplo, contar con un ecosistema de estándares y calidad eficiente y eficaz, también conocido como infraestructura de calidad (IC), es un ingrediente esencial para protección de los objetivos legítimos, en especial de los reglamentos técnicos, como lo son las regulaciones en materia de etiquetado de eficiencia energética

de los impactos antes de adoptar un reglamento técnico para temas que están en la agenda regulatoria de cada uno de ellos. Para ello, y de manera inicial, la presente guía presenta algunos aspectos preliminares a considerar cuando se trabajan las medidas regulatorias armonizadas a nivel regional.

Para ello, la presente guía presenta ideas relativas al establecimiento de metodologías de trabajo compartidas o comunes, para el potencial desarrollo de proyectos regionales, como los Reglamentos Técnicos Mercosur (RTM). En particular, la Guía cita algunos ejemplos de otras regiones en el desarrollo de metodologías de indicadores compuestos aceptadas por todos los países de dicha región.

Adicionalmente, esta última sección analiza la necesidad de mantener intercambios de información constantes entre los reguladores, la importancia de capacitar los equipos técnicos de AIR a nivel regional, así como promover el contacto con otros organismos de cooperación internacional y la participación social en asuntos del nivel regional.

▶ RESUMEN EJECUTIVO

En el marco del proyecto de cooperación PTB-Mercosur se elaboró esta Guía de Análisis de Impacto Regulatorio para Autoridades de Regulación del Etiquetado de Eficiencia Energética del Mercosur. A continuación, se presenta un resumen de cada sección de la guía para ofrecer al lector un primer acercamiento a los temas que allí se abordan.

▶ PARTE 1 - CONCEPTOS BÁSICOS DEL AIR



En esta sección se discuten algunos aspectos fundamentales sobre el Análisis de Impacto Regulatorio (AIR). Se parte de la necesidad de dar al lector el contexto internacional y las iniciativas que han realizado organismos internacionales y algunos países para promover la reforma regulatoria y garantizar que las regulaciones sean emitidas y modificadas de forma que sistemáticamente lleven al bienestar general de la sociedad.

Seguidamente, se exponen los conceptos básicos y los principios de la OCDE sobre gobernanza regulatoria. La Guía luego presenta la definición de lo que es el AIR, el cual es reconocido como el principal instrumento para la “mejora regulatoria”.

Finalmente, esta sección expone como se distingue el AIR de otras iniciativas igualmente valiosas en materia de optimización regulatoria, como lo son las “Buenas Prácticas Regulatorias”, desarrolladas por el Comité de Obstáculos Técnicos al Comercio de la Organización Mundial del Comercio.

▶ PARTE 2 - CONDICIONES PREVIAS PARA LA INTRODUCCIÓN DEL AIR



En la segunda sección se definen las condiciones previas para la introducción del AIR. En primer lugar, por las múltiples implicaciones que ello conlleva, se presenta la necesidad de contar con un compromiso político para la utilización del AIR, a través de la aplicación de una “Política Regulatoria” al gobierno -como un todo. En esta subsección, el lector encontrará los principales lineamientos a considerar para el desarrollo de dicha política.

En segundo lugar, se señala la necesidad de determinar un marco institucional en el cual opere el uso del AIR. Este marco debe definir claramente los entendimientos institucionales, dependiendo del modelo de Estado de que se trate, para garantizar el uso sistemático del AIR.

En tercer lugar, se destaca la importancia de contar con: (i) -departamentos especializados o un grupo de expertos en cada institución reguladora para la preparación del AIR; (ii) la creación y la continuidad de un equipo dentro de la administración, con competencias adecuadas para diseminar el uso del AIR, que se encargue de velar por que los análisis son realmente preparados por los reguladores siguiendo las directrices que cada país determina, y (iii) las personas responsables de evaluar los recursos dentro de los organismos gubernamentales en términos de las capacidades existentes para llevar a cabo el AIR.

La cuarta subsección, expone la importante tarea de formar cuadros técnicos dentro de las instituciones donde se prepare el AIR, equipos de trabajo para su desarrollo. Formar estos equipos de trabajo dentro de cada una de las instituciones responsables no es una tarea fácil, pero es esencial para el éxito del programa de implantación de esta herramienta.

El quinto y último elemento de este aparte, trata el tema sobre la obtención de información y datos para sustentar los análisis. En términos generales, el alcance del AIR realizado deberá ser proporcional a los posibles impactos de la propuesta regulatoria. Pero, sin buenos datos, el AIR contribuirá relativamente poco a una buena formulación de regulaciones y políticas. Junto al Anexo I, esta sección presenta la dificultad que existe para obtener los datos de alta calidad necesarios para un análisis bien sustentado.

▶ PARTE 3 - CONSIDERACIONES INICIALES SOBRE LA ELABORACIÓN DE UN AIR



En este apartado, se discuten consideraciones iniciales sobre cómo usar el AIR y se presentan dos ejemplos internacionales. Para realizar adecuadamente el AIR, los gobiernos necesitan flexibilidad para llevar a cabo evaluaciones de impacto y deben ser realistas sobre los recursos financieros y humanos que se requieren, toda vez que realizar un AIR puede ser costoso en función del tiempo requerido, la recopilación de información que pueda necesitarse, la metodología seleccionada o las horas/persona que deban invertirse en todo el proceso. Para ello, esta sección presenta algunas ideas iniciales sobre la manera cómo un gobierno puede dar inicio a la realización de AIR como herramienta de mejora regularía.

▶ PARTE 4 - DE LA ELABORACIÓN DEL AIR



La cuarta sección de la Guía presenta de una manera práctica cuáles son los pasos para elaborar un AIR. Este proceso consiste en una serie de etapas que se discuten en detalle, acompañadas de ejemplos y casos internacionales. El lector también encontrará algunas sugerencias y preguntas clave para guiar el análisis. Tales pasos son los siguientes:

- Identificación sistemática del problema que proporciona la base para la acción del gobierno y definición de los objetivos que la intervención busca alcanzar.
- Identificación y definición de todas las posibles opciones (regulatorias y no regulatorias) que permitirían alcanzar el objetivo de la intervención.
- Identificación y cuantificación de los impactos de las opciones consideradas, incluidos los costos, beneficios y efectos distributivos.
- El desarrollo de estrategias de aplicación y cumplimiento para la opción preferida, incluida una evaluación de su eficacia y eficiencia, así como la definición de los plazos o condiciones para el seguimiento y la revisión periódica de la regulación bajo el concepto de ciclo de vida regulatorio y con indicadores previamente considerados.
- Un resumen del proceso de consulta con las partes interesadas durante el proceso de elaboración del AIR.

Además, esta sección presenta la relevancia actual y futura de contar con una 'línea de base' para poder comprender el problema en cuestión y para poder hacer mediciones a la decisión tomada en el futuro. También analiza con mayor profundidad la necesidad de sopesar por quien realiza el AIR si el problema presentado debe ser solucionado por el Estado y cómo se identifica e interactúa con los grupos afectados por la problemática y por la solución planteada a la misma. En particular, la Guía presenta ejemplos y sugerencias en el manejo de las MiPyMES que puedan estar interesadas en la intervención estatal particular.

▶ PARTE 5 - METODOLOGÍAS PARA EL ANÁLISIS DE ALTERNATIVAS



La quinta sección de la Guía presenta las metodologías que pueden ser utilizadas para comparar las alternativas identificadas en el proceso de AIR. Para llevar a buen término el análisis, las alternativas escogidas deberán ser analizadas de conformidad con una metodología seleccionada. Para complementar lo anterior, el Anexo II de la Guía presenta una tipología de la regulación económica elaborado por la OECD.

El análisis y la evaluación de las alternativas dentro del AIR es un paso muy relevante, dado que toda intervención genera impactos sobre los diferentes agentes involucrados, de manera directa o indirecta. En ese sentido, la identificación correcta y la cuantificación de los impactos permite evaluar la conveniencia de la intervención y determinar el verdadero aporte al bienestar económico y social que justifique objetivamente su implementación.

Al aplicar cualquier metodología, las alternativas se comparan entre sí, y a partir de ello se puede determinar cuál de ellas resulta más adecuada. A grandes rasgos, existen metodologías cualitativas y metodologías cuantitativas que sirven para realizar este paso del AIR.

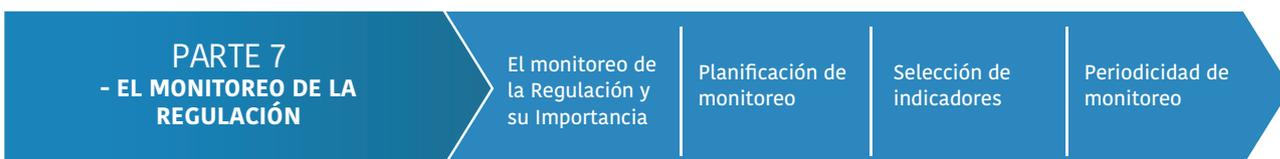
En particular, esta sección presenta las herramientas de análisis más comunes y ejemplos en materia de “análisis multi-criterio”, “análisis costo beneficio”, “análisis costo-efectividad” y “análisis de costo estándar o modelo de costo padrón” y sus implicaciones metodológicas.

▶ PARTE 6 - EL DOCUMENTO DE IMPACTO REGULATORIO, CONSULTA PÚBLICA Y EL INFORME DE RESULTADOS DE LA CONSULTA PÚBLICA



La sexta sección de la Guía expone las buenas prácticas en materia de elaboración de documentos de impacto regulatorio (DIR), incluyendo los contenidos mínimos de información del DIR y el resumen de las consultas que pudieran haberse realizado con actores relevantes para la preparación del AIR.

▶ PARTE 7 - EL MONITOREO DE LA REGULACIÓN



La séptima sección de la Guía habla sobre la importancia del seguimiento y monitoreo a la propuesta regulatoria. Una vez finalizado el AIR y adoptada la medida de intervención -cualquiera sea ella- es recomendable realizar un monitoreo de la misma, buscando evaluar periódicamente si se han alcanzado las metas previamente establecidas.

En esta sección se presentan los principios para la planificación de un monitoreo suficiente y efectivo. Esto incluye la definición de los indicadores a monitorear, el tipo de información requerida y la periodicidad del ejercicio mismo.

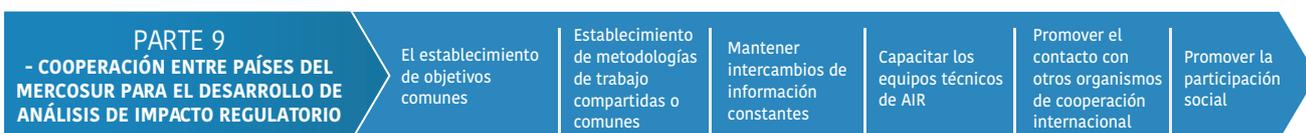
▶ PARTE 8 - EL AIR EXPOST



La octava sección de la Guía trata los asuntos de la preparación de la evaluación de resultados regulatorios, mejor conocida como el AIR ex post. El AIR ex post consiste en verificar los efectos resultantes de la promulgación de un acto normativo, considerando el alcance de los objetivos originalmente previstos y los demás impactos observados en el mercado y la sociedad, como resultado de su implementación.

Se discuten los asuntos generales a considerar en la realización de un análisis de este tipo. Para ello, esta sección presenta las diferencias -que generalmente son de importancia- entre el análisis inicial (ex ante) y el de resultados (ex post); la oportunidad para llevarlo a cabo; los desafíos que normalmente se presentan en este tipo de análisis, y; la aplicación -igualmente- del principio de proporcionalidad en este tipo de ejercicio. Todo lo anterior junto a ejemplos propios de la experiencia internacional.

▶ PARTE 9 - COOPERACIÓN ENTRE PAÍSES DEL MERCOSUR PARA EL DESARROLLO DE ANÁLISIS DE IMPACTO REGULATORIO



En la sección novena se discuten las posibilidades de cooperación sobre la implementación del AIR en el seno del Mercosur. Considerando que los problemas regulatorios pueden tener causas, consecuencias y características diferentes en cada uno de los países miembros, pero que no obstante ello, es posible identificar elementos comunes en las diferencias, la Guía presenta algunas recomendaciones no-vinculantes para el análisis de las alternativas regulatorias y sus impactos desde una perspectiva del Mercado Común.

En particular, dos situaciones específicas generan oportunidades de cooperación entre los reguladores: el análisis de los impactos de adoptar un reglamento técnico del Mercosur y el análisis

matrices energéticas, incluidos aquellos que pudieran requerir, por ejemplo, del etiquetado de eficiencia energética.

Para ello, esta Guía considera algunos de los principales aspectos institucionales-administrativos y metodologías del AIR, además de proporcionar ejemplos sobre cómo se han atendido retos similares en otras partes del mundo. Esta publicación cuenta los logros y las lecciones aprendidas de las experiencias de otras regiones y busca ampliarlas para proporcionar un conjunto efectivo de buenas prácticas para MERCOSUR.

Por último, debe agradecerse a las autoridades de cada uno de los países que acompañaron su desarrollo y a los miembros del grupo de trabajo que ha desarrollado este trabajo bajo la guía del PTB y sus consultores y, al Subgrupo de Trabajo de MERCOSUR - SGT 3.

► GLOSARIO

Análisis de sensibilidad:² es el análisis de los efectos observados en los resultados de una alternativa en respuesta a cambios en las premisas o parámetros utilizados. En un contexto de toma de decisiones, se puede utilizar para: (a) probar la solidez de la alternativa (cuán insensible es a los parámetros cambiantes); (b) cuál será el cambio en los resultados frente a los parámetros cambiantes; y (c) el límite que estos parámetros pueden tomar sin afectar los resultados.

Análisis de Impacto Regulatorio (AIR):³ Análisis de Impacto Regulatorio es el proceso sistemático de análisis, basado en evidencias, que busca evaluar, a partir de la definición de un problema, los posibles impactos de las alternativas de acción disponibles para alcanzar los objetivos pretendidos, para orientar y coadyuvar a la toma de decisiones.

Buenas Prácticas Regulatorias (BPR):⁴ son directrices y recomendaciones internacionalmente reconocidas o basadas en las elaboradas por organismos de normalización internacionales, aplicables a los procesos de elaboración, implementación, revisión, modificación y derogación de las medidas regulatorias, con el fin de orientar, encauzar, facilitar y simplificar la tarea regulatoria de los organismos con autoridad y responsabilidad sobre tales procesos, en el marco de las disposiciones nacionales de aplicación.

Coherencia regulatoria:⁵ resultado de la cooperación calificada entre las entidades con facultades regulatorias, que apunta explícitamente a eliminar inconsistencias dentro de un sistema normativo simple o complejo (formado por varios subsistemas).

Costos administrativos:⁶ costos (financieros, de tiempo, aprendizaje, adecuación o realización) incurridos para el cumplimiento de obligaciones creadas por el Estado relacionadas con la generación, almacenamiento y envío de información, obtención de permisos, licencias, llenado de formularios, preparación para inspecciones. etc.

Conformidad:⁷ Cumplimiento de los requisitos especificados.

2. Gobierno Federal de Brasil, Directrices Generales y Guía Orientativa para la Elaboración de Análisis de Impacto Regulatorio – AIR, Casa de la Presidencia de la República (Junio, 2018).

3. Para la OMC y la OCDE. es el proceso sistemático de identificación, calificación y/o cuantificación de los beneficios y costos que probablemente se deriven de opciones regulatorias o no regulatorias para una política bajo consideración. Nota 1: Dicha evaluación puede basarse en análisis de costo-beneficio, análisis de costo-efectividad, análisis de impacto comercial, entre otros. Ver OMC – OCDE.- Facilitar el Comercio Mediante la Cooperación Regulatoria- El caso de los acuerdos y comités OTC / MSF de la OMC, Ginebra – París, 2019. Original en idioma inglés en https://www.wto.org/english/res_e/booksp_e/tbtmsf19_e.pdf págs. 88 a 96.

4. MERCOSUR Decisión CMC 20/18 Para la OMC-OCDE son las prácticas óptimas que permiten a los Estados una aplicación efectiva de los Acuerdos sobre Obstáculos Técnicos al Comercio y Medidas Sanitarias y Fitosanitarias. Nota: Las buenas prácticas de regulación incluye la institucionalización de mecanismos, procesos y procedimientos correspondientes, con el fin de asegurar la no-discriminación, la necesidad de las regulaciones y la búsqueda de objetivos legítimos, la armonización con norma internacional, la transparencia, la consulta pública y la facilitación del comercio. OMC – OCDE.- Facilitar el Comercio Mediante la Cooperación Regulatoria- El caso de los acuerdos y comités OTC / MSF de la OMC, Ginebra – París, 2019.

5. Thorstensen y Badin, Coerência e convergência regulatória no comércio exterior: o caso do Brasil frente a União Europeia e estados unidos com ênfase na experiência do Reino Unido. Coordinadoras. En https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/18732/ccgi_thorstensen%3b%20badin.%20coerência%20e%20convergência%20regulatória_v.2.pdf?sequence=1&isallowed= y visitado el 2 de diciembre de 2020.

6. Gobierno Federal de Brasil, Directrices Generales y Guía Orientativa para la Elaboración de Análisis de Impacto Regulatorio- AIR, Casa de la Presidencia de la República (Junio, 2018).

7. MERCOSUR/GMC/Resolución n° 57/18, Glosario de Términos relativos a Reglamentos Técnicos y Evaluación de la Conformidad (2018).

Eficacia:⁸ desempeño en relación con el logro de resultados. Una acción eficaz es aquella capaz de lograr las metas planificadas, independientemente de los costos involucrados o del logro de los objetivos deseados o impactos finales.

Eficiencia:⁹ desempeño considerando la relación entre los resultados obtenidos y los recursos utilizados. Una acción eficiente es aquella capaz de lograr los resultados deseados al menor costo posible, independientemente del alcance de los impactos deseados.

Efectividad:¹⁰ desempeño en relación con el logro de los objetivos o impactos previstos. Una acción efectiva es aquella capaz de lograr los objetivos deseados o impactos finales, independientemente de los costos involucrados o del logro de las metas planificadas.

Evaluación de Resultados Regulatorios (ERR) o AIR ex-post:¹¹ es un instrumento para evaluar el desempeño del acto normativo adoptado o modificado, considerando el logro de los objetivos y resultados originalmente previstos, así como otros impactos observados en el mercado y la sociedad, como consecuencia de su Implementación.

Gobierno: Rama ejecutiva del poder público de un país.

Indicador:¹² es una variable definida para describir, clasificar, ordenar, comparar, calificar o cuantificar de forma sistemática aspectos de un objeto (política, programa, proyecto, acción, etc.). El propósito principal de un indicador es traducir, de manera medible, un determinado aspecto de una realidad dada (situación) o construida (acción), para permitir su observación, seguimiento y evaluación.

Institucionalización de AIR ex-ante y ex-post en el ámbito de los organismos reguladores, órganos o entidades de la Administración Pública:¹³ es la definición de las unidades organizativas que intervienen en su elaboración y sus respectivas competencias.

Mejora Regulatoria:¹⁴ Es la política de un Estado para mejorar, en general, el desempeño, la rentabilidad y la calidad legal de las formalidades regulatorias y administrativas.

Nota 1: La noción de mejora regulatoria cubre el proceso, es decir, la forma en que se desarrollan y se hacen cumplir las regulaciones, la cual deberá seguir los principios clave de consulta, transparencia, rendición de cuentas y enfoques basados en evidencia.

Nota 2: La noción de mejora regulatoria también cubre los resultados, es decir, regulaciones que son efectivas para lograr sus objetivos, eficientes, coherentes y simples.

8. Gobierno Federal de Brasil, Directrices Generales y Guía Orientativa para la Elaboración de Análisis de Impacto Regulatorio – AIR, Casa de la Presidencia de la República (Junio, 2018).

9. Gobierno Federal de Brasil, Directrices Generales y Guía Orientativa para la Elaboración de Análisis de Impacto Regulatorio – AIR, Casa de la Presidencia de la República (Junio, 2018).

10. Gobierno Federal de Brasil, Directrices Generales y Guía Orientativa para la Elaboración de Análisis de Impacto Regulatorio – AIR, Casa de la Presidencia de la República (Junio, 2018).

11. Gobierno Federal de Brasil, Directrices Generales y Guía Orientativa para la Elaboración de Análisis de Impacto Regulatorio – AIR, Casa de la Presidencia de la República (Junio, 2018).

12. Gobierno Federal de Brasil, Directrices Generales y Guía Orientativa para la Elaboración de Análisis de Impacto Regulatorio – AIR, Casa de la Presidencia de la República (Junio, 2018).

13. Gobierno Federal de Brasil, Directrices Generales y Guía Orientativa para la Elaboración de Análisis de Impacto Regulatorio – AIR, Casa de la Presidencia de la República (Junio, 2018).

14. OMC – OCDE.- Facilitar el Comercio Mediante la Cooperación Regulatoria- El caso de los acuerdos y comités OTC / MSF de la OMC, Ginebra – París, 2019. Original en idioma inglés en https://www.wto.org/english/res_e/booksp_e/tbtmsf19_e.pdf págs. 88 a 96.

Meta:¹⁵ es el resultado específico, tangible o medible, del objetivo a alcanzar. Es la especificación cuantitativa del objetivo y preferiblemente deberá ir acompañada de una referencia temporal que indique el plazo previsto para su consecución. (Ej.: 5% de reducción en el número de emisiones de monóxido de carbono de vehículos en 2 años).

Medida Regulatoria (o Acto normativo de interés general o regulación):¹⁶ Corresponden a las medidas de aplicación general, adoptadas por las autoridades reguladoras, y cuya observancia es obligatoria.

Monitoreo:¹⁷ actividad que busca monitorear, cuantificar o calificar, los impactos de las acciones implementadas, con el objetivo de verificar si se están alcanzando las metas.

Notorio bajo impacto:¹⁸ para propósitos del AIR, se entienden estándares de notorio bajo impacto como aquellos que caen en los siguientes casos:

- (a) no tenga repercusiones sustanciales en la salud pública, la seguridad, las políticas ambientales, económicas o sociales
- (b) no provoque un aumento significativo de los costos para los agentes económicos o usuarios de los servicios prestados ó
- (c) no provoque un aumento significativo de los gastos presupuestarios o financieros.

Norma Técnica:¹⁹ documento aprobado por una institución reconocida que prevé, para un uso común y repetido, reglas, directrices o características para los productos o procesos y métodos de producción conexos, y cuya observancia no es obligatoria. También puede incluir o tratar exclusivamente prescripciones en materia de terminología, símbolos, embalaje, marcado o etiquetado aplicables a un producto, proceso o método de producción.

Objetivo:²⁰ declaración de algo que se quiere obtener, definido en términos de un contexto, un elemento y una dirección preferida.

Organismo de Normalización:²¹ organismo con actividades de normalización reconocido en el ámbito regional o internacional que tiene, en virtud de sus estatutos, como una de sus principales funciones la elaboración, la aprobación o la adopción de normas que se ponen a disposición del público.

Nota 1: En el ámbito del MERCOSUR, el organismo de normalización reconocido es la Asociación MERCOSUR de Normalización.

15. Gobierno Federal de Brasil, Directrices Generales y Guía Orientativa para la Elaboración de Análisis de Impacto Regulatorio – AIR, Casa de la Presidencia de la República (Junio, 2018).

16. MERCOSUR Decisión CMC 20/18 Para la OMC-OCDE son las prácticas óptimas que permiten a los Estados una aplicación efectiva de los Acuerdos sobre Obstáculos Técnicos al Comercio y Medidas Sanitarias y Fitosanitarias.

17. Gobierno Federal de Brasil, Directrices Generales y Guía Orientativa para la Elaboración de Análisis de Impacto Regulatorio – AIR, Casa de la Presidencia de la República (Junio, 2018).

18. Gobierno Federal de Brasil, Decreto 10.411/2020 y Directrices Generales y Guía Orientativa para la Elaboración de Análisis de Impacto Regulatorio – AIR, Casa de la Presidencia de la República (Junio, 2018).

19. Resolución n° 57/18, Glosario de Términos Relativos a Reglamentos Técnicos y Evaluación de la Conformidad (2018).

20. Gobierno Federal de Brasil, Directrices Generales y Guía Orientativa para la Elaboración de Análisis de Impacto Regulatorio – AIR, Casa de la Presidencia de la República (Junio, 2018).

21. MERCOSUR/GMC/Resolución n° 57/18, Procedimientos para la Elaboración, Revisión y Derogación de Reglamentos Técnicos MERCOSUR y Procedimientos MERCOSUR de Evaluación de la Conformidad (2017).

Nota 2: En el ámbito internacional, los organismos de normalización reconocidos son: ISO (Organización Internacional para la Normalización), IEC (Comisión Electrotécnica Internacional), Codex Alimentarios e ITU (Unión Internacional de Telecomunicaciones).

Participación social:²² para efectos de esta Guía se considera la participación social en sentido amplio, es decir, todo proceso que permita la recepción de información, críticas, sugerencias y aportes de los agentes directamente interesados y del público en general sobre temas regulatorios bajo análisis de la agencia, organismo o entidad, utilizando los diferentes medios y canales que se consideren oportunos.

Procedimiento:²³ forma especificada de llevar a cabo una actividad o un proceso.

Problema regulatorio:²⁴ es aquel que resulta en distorsiones en el funcionamiento del mercado o en limitaciones para alcanzar un objetivo público específico, requiriendo la toma de decisiones por parte de la agencia, agencia o entidad reguladora.

Producto:²⁵ resultado de un conjunto de actividades mutuamente relacionadas o que interactúan, las cuales transforman elementos de entrada en resultados.

Requisitos Especificados:²⁶ Necesidad o expectativa establecida.

Nota: Los requisitos especificados pueden establecerse en “documentos normativos”, tales como la reglamentación, las normas y las especificaciones técnicas.

Revisión:²⁷ verificación de la aptitud, adecuación y eficacia de las actividades de selección y determinación y de los resultados de dichas actividades, con respecto al cumplimiento de los requisitos especificados por un objeto de evaluación de la conformidad.

Riesgo:²⁸ efecto de la incertidumbre sobre el logro de los objetivos.

Stock regulatorio:²⁹ conjunto de actos normativos publicados por la agencia, agencia o entidad.

Vigilancia:³⁰ Repetición sistemática de actividades de evaluación de la conformidad como base para mantener la validez de la declaración de la conformidad.

22. Gobierno Federal de Brasil, Directrices Generales y Guía Orientativa para la Elaboración de Análisis de Impacto Regulatorio – AIR, Casa de la Presidencia de la República (Junio, 2018).

23. Resolución n° 57/18, Glosario de Términos Relativos a Reglamentos Técnicos y Evaluación de la Conformidad (2018).

24. Gobierno Federal de Brasil, Directrices Generales y Guía Orientativa para la Elaboración de Análisis de Impacto Regulatorio – AIR, Casa de la Presidencia de la República (Junio, 2018).

25. Resolución n° 57/18, Glosario de Términos Relativos a Reglamentos Técnicos y Evaluación de la Conformidad (2018).

26. Resolución n° 57/18, Glosario de Términos Relativos a Reglamentos Técnicos y Evaluación de la Conformidad (2018).

27. Resolución n° 57/18, Glosario de Términos Relativos a Reglamentos Técnicos y Evaluación de la Conformidad (2018).

28. Resolución n° 57/18, Glosario de Términos Relativos a Reglamentos Técnicos y Evaluación de la Conformidad (2018).

29. Gobierno Federal de Brasil, Directrices Generales y Guía Orientativa para la Elaboración de Análisis de Impacto Regulatorio – AIR, Casa de la Presidencia de la República (Junio, 2018).

30. Resolución n° 57/18, Glosario de Términos Relativos a Reglamentos Técnicos y Evaluación de la Conformidad (2018).

PARTE 1

**CONCEPTOS BÁSICOS DEL
AIR**

▶ PARTE 1 - CONCEPTOS BÁSICOS DEL AIR

a. Consideraciones Iniciales

Con el cambio de siglo, varias instituciones internacionales se han dedicado al estudio y promoción de la mejora regulatoria. Este es el caso de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), el Comité de Obstáculos Técnicos al Comercio (OTC) de la Organización Mundial del Comercio (OMC) y el Banco Mundial (BM). Como se explica más adelante, dichas instituciones han sostenido estas discusiones utilizando términos diferentes. A pesar de la diferencia de conceptos, sus conclusiones versan sobre un mismo objeto: las mejores prácticas para el ejercicio de la potestad regulatoria de los Estados modernos.

Si bien los trabajos realizados por parte de cada una de las instituciones mencionadas - y los países que las integran- se dirigen a lograr mejores prácticas regulatorias, existen entre ellas diferencias en función de sus respectivos mandatos. Por ejemplo, la OCDE se ha dedicado al análisis de cómo los países pueden establecer un mejor sistema regulatorio que los lleve a producir e implementar regulaciones de mejor calidad; mientras el Comité OTC de la OMC se ha ocupado más de los asuntos relativos a la preparación, adopción y aplicación de los reglamentos técnicos, normas y procedimientos de evaluación de la conformidad, y de que los países logren un adecuado equilibrio entre la imposición de barreras comerciales innecesarias al comercio internacional y respetar la autonomía regulatoria de los miembros. Aunque son trabajos diferentes, el resultado ha permitido una complementariedad que hoy resulta relevante para todos los países por su impacto en el comercio y la necesidad que tienen de hacer mejores intervenciones regulatorias.

En ese contexto, el AIR está llamado a convertirse en una de las **herramientas** más importantes para la preparación, monitoreo y revisión de reglamentos técnicos, incluidos aquellos para la regulación del etiquetado de eficiencia energética.

b. Mejora Regulatoria (Política Regulatoria):³¹

La OCDE³² ha desarrollado el concepto de “Mejora Regulatoria” y bajo esta idea ha propuesto herramientas para el logro de regulaciones más eficientes.

La “Mejora Regulatoria” busca que las regulaciones se preparen, apliquen y evalúen **“con base en la evidencia”**. La principal herramienta para el desarrollo de regulaciones “con base en evidencia” es el AIR. Como se presenta en la Tabla 1, el término “Mejora Regulatoria” no es una expresión

31. OMC – OCDE.- Facilitar el Comercio Mediante la Cooperación Regulatoria- El caso de los acuerdos y comités OTC / MSF de la OMC, Ginebra – París, 2019. Original en idioma inglés en https://www.wto.org/english/res_e/booksp_e/tbtmsf19_e.pdf págs. 88 a 96.

32. Debe considerarse que los miembros de la OCDE son -en su mayoría- países de ingresos per-cápita altos.

utilizada de manera inequívoca en los foros internacionales en los que se tratan estos asuntos como la OMC o la OCDE o en los países miembros que participan en ellos, por lo que otras expresiones consideran ideas iguales o similares.

Tabla 1: Terminología utilizada en relación con la política regulatoria

OCDE	Comité OTC de la OMC	Terminología utilizada en otros países
Mejora Regulatoria	Buenas prácticas Regulatorias	Mejor regulación
Calidad Regulatoria		Coherencia regulatoria ³³
Reforma Regulatoria		Regulación inteligente
Política Regulatoria		Adecuación regulatoria
		Desregulación
		Reducción de trámites
		Gestión regulatoria
		Gobernanza regulatoria
		Mejora regulatoria
		Simplificación regulatoria

Fuente: OMC – OCDE.- Facilitar el Comercio Mediante la Cooperación Regulatoria- El caso de los acuerdos y comités OTC / MSF de la OMC, Ginebra – París, 2019.

Como en la práctica resulta en muchas ocasiones difícil llevar adelante los principios y herramientas de la ‘Mejora Regulatoria’, sin que se cuente con una ‘Política Regulatoria’ que la enmarque y la promueva (ver Parte 2 a., abajo), en 2012 la OCDE propuso algunos principios de política y gobernanza regulatoria³⁴ que los gobiernos pueden adoptar para promover la implementación y el avance de la mejora regulatoria sistemática al adoptar regulaciones que cumplan con los objetivos de política pública y que tengan un impacto positivo en la economía y la sociedad.

Estos principios están integrados en un ciclo completo de políticas en las que las regulaciones se diseñan (evaluación ex ante), implementan, se monitorean y son revisadas (ex post), aplicadas en todos los niveles de gobierno, con el apoyo de instituciones apropiadas para ello. La recomendación de la OCDE cubre los siguientes doce principios:

1. Política expresa de gobierno completo para la calidad regulatoria;
2. Transparencia y participación de las partes interesadas en el proceso regulatorio;

33. Buenas Prácticas regulatorias y coherencia regulatoria son los términos empleados en MERCOSUR. Ver Decisión CMC 20/18 Acuerdo de Buenas Prácticas Regulatorias y Coherencia Regulatoria del MERCOSUR (2018). Ver por ejemplo la definición que tiene Brasil de éste término en https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/18732/CCGI_Thorstensen%3b%20Badin.%20Coer%3baancia%20e%20converg%3baancia%20regulat%3b3ria_v.2.pdf?sequence=1&isAllowed=y

34. OCDE. Recomendación del Consejo sobre Política y Gobernanza Regulatoria. OECD Publishing, París. 2012.

3. Mecanismos e instituciones de supervisión de la política regulatoria;
4. Análisis de Impacto Regulatorio (AIR) en la formulación de nuevas propuestas regulatorias;
5. Revisión del stock regulatorio;
6. Informes sobre el desempeño de las regulaciones de la política regulatoria;
7. Gobernanza de los reguladores;
8. Revisión de la legalidad y equidad en el proceso regulatorio;
9. Abordaje de regulación basada en riesgo;
10. Coherencia regulatoria entre niveles supranacionales, nacionales y subnacionales de gobierno;
11. Política de calidad regulatoria a niveles subnacionales de gobierno;
12. Cooperación regulatoria internacional..

Estos principios recogen las mejores prácticas de los países miembros de la OCDE. Sin embargo, la aplicación de estos principios varía entre dichos países, dadas las diferencias entre capacidades técnicas e institucionales, culturas administrativas y apoyo político explícito, entre otras razones.

c. Buenas Prácticas Regulatorias:³⁵

El término “Buenas Prácticas de Regulación” o “BPR” ha sido desarrollado por el Comité de Obstáculos Técnicos de la OMC.³⁶ Este concepto recoge una serie de actividades que se desprenden del Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio con el propósito de ayudar a los países a implementar reglamentos técnicos de mejor manera.

El Acuerdo OTC tiene como objeto garantizar que los reglamentos técnicos, las normas, y los procedimientos de evaluación de la conformidad no creen obstáculos innecesarios al comercio internacional. Lo anterior debe entenderse sin perjuicio de que dichos acuerdos señalan que no se deberá impedir que los miembros adopten medidas necesarias para proteger los intereses legítimos del país.

Para lograr el equilibrio entre la imposición de barreras comerciales innecesarias y respetar la autonomía regulatoria de los miembros (o “Potestad Regulatoria Estatal”, según se define por el derecho internacional público), el Acuerdo OTC establece disciplinas que tienen por objeto racionalizar la preparación, adopción y aplicación de regulaciones nacionales de producto, por ejemplo, exigiendo que las medidas no sean más restrictivas del comercio de lo necesario para alcanzar objetivos legítimos de país; no discriminen arbitraria o injustificadamente a los demás miembros del Acuerdo o respecto de los demás miembros; que sus reglamentos técnicos se basen en normas internacionales relevantes; y que éstos se preparen, adopten y apliquen de manera transparente.³⁷ En consecuencia, estas disciplinas tienen motivaciones similares a las herramientas de política regulatoria más amplias, como las de la OCDE y el BM, no obstante se centran en los objetivos del Acuerdo OTC, relativas a la facilitación del comercio.

35. OMC – OCDE.- Facilitar el Comercio Mediante la Cooperación Regulatoria- El caso de los acuerdos y comités OTC / MSF de la OMC, Ginebra – París, 2019. Original en idioma inglés en https://www.wto.org/english/res_e/booksp_e/tbtmsf19_e.pdf págs. 88 a 96.

36. No debe olvidarse que este es el principal interés del comité de obstáculos técnicos de la OMC.

37. La transparencia es clave para comprender mejor las medidas OTC y las estrategias de mejora de las condiciones de vida propuestas y adoptadas. Una mejor información, a su vez, aumenta las posibilidades de lograr el equilibrio adecuado entre la facilitación del comercio y la autonomía regulatoria.

Más específicamente, las obligaciones sustantivas del Acuerdo OTC incluyen: identificar objetivos legítimos y prevenir la imposición de obstáculos innecesarios al comercio por ejemplo, los artículos 2.2, 5.1.2 y el Anexo 3.E del Acuerdo OTC y, cuando proceda, especificar los reglamentos técnicos y normas basadas en los requisitos del producto más que en su diseño o características descriptivas por ejemplo, el Artículo 2.8 y el Anexo 3.i del Acuerdo OTC.

Además, el mencionado Acuerdo exige que, con sujeción a determinadas reservas, las medidas se basen en normas internacionales pertinentes, cuando existan por ejemplo, los artículos 2.4, 5.4 y el Anexo 3.F del Acuerdo OTC. Además de aplicarse a las medidas OTC adoptadas por los órganos del gobierno central, las disciplinas del Acuerdo OTC también se aplican a las medidas OTC de los órganos gubernamentales y no gubernamentales locales por ejemplo, los artículos 3, 7, 8 y el Anexo 3 del Acuerdo OTC.

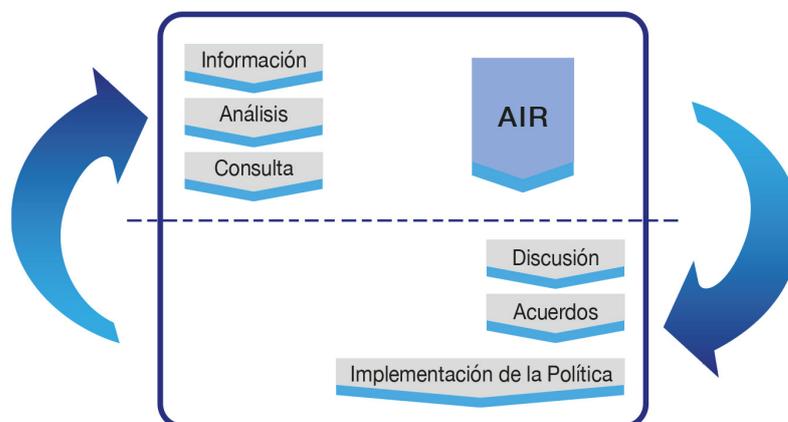
Por último, el acuerdo OTC también establece disciplinas sobre diversos mecanismos de cooperación en materia de reglamentación, como la equivalencia, el reconocimiento de resultados de evaluaciones de la conformidad extranjeras o los sistemas internacionales y regionales para la evaluación de la conformidad por ejemplo, los artículos 2.7, 6 y 9 del Acuerdo OTC. El Acuerdo OTC contiene varias disposiciones de transparencia, incluida la notificación de las medidas propuestas y la oportunidad de formular observaciones, y el establecimiento de servicios de información por ejemplo, los artículos 2.9.2, 5.6 a 5.9, 10 y el Anexo 3 del Acuerdo OTC.

d. Análisis de Impacto Regulatorio (AIR)

El AIR es una de las principales herramientas de política de mejora regulatoria y ha sido establecido para ayudar a los funcionarios gubernamentales a tomar decisiones basadas en la evidencia.

Para que el proceso regulatorio se caracterice por buenas prácticas, el AIR debe integrarse en momentos tempranos de la preparación de las intervenciones y nutrirse de intercambios con actores relevantes a través de prácticas de consulta, así como recabar datos e informaciones que permitan entender los posibles impactos que puedan suceder. (ver Cuadro 1).³⁸

Cuadro 1: Proceso de mejora regulatoria



Fuente: OCDE. Creación de un Marco Institucional para el Análisis de Impacto Regulatorio (AIR), 2008.

38. OCDE, Creación de un Marco Institucional para el Análisis de Impacto Regulatorio (AIR): Orientación para los responsables de la formulación de políticas. Paris, 2008, Pág. 19 - Original en idioma inglés en <http://www.oecd.org/governance/regulatory-policy/40984990.pdf>

Dado que el AIR permite una evaluación de las alternativas regulatorias, es importante que sea realizado en etapas tempranas del proceso regulatorio y ofrezca la comparación de dichas alternativas para determinar cuál de ellas ofrece mayores beneficios frente a los costos que pudiera crear.

Según la OCDE, el AIR deben formar parte, como análisis de base, del primer borrador de una propuesta normativa preparada por un ministerio o institución responsable. Un AIR que se realizó en el momento adecuado, proporciona una ronda inicial de intercambio y comunicación sobre los posibles efectos que la legislación puede tener una vez aprobada.

La utilidad de elaborar un AIR en una etapa temprana del proceso regulatorio radica, entre otras, en la posibilidad de discutir e informar a los tomadores de decisiones de manera sistemática, reduciendo riesgos y discrecionalidad en el proceso de toma de decisiones. La claridad y la transparencia deberán ser principios básicos por respetar a lo largo del proceso. Esto facilita una participación más efectiva de personas interesadas en la acción estatal, mejorando el debate y los procesos de consulta.

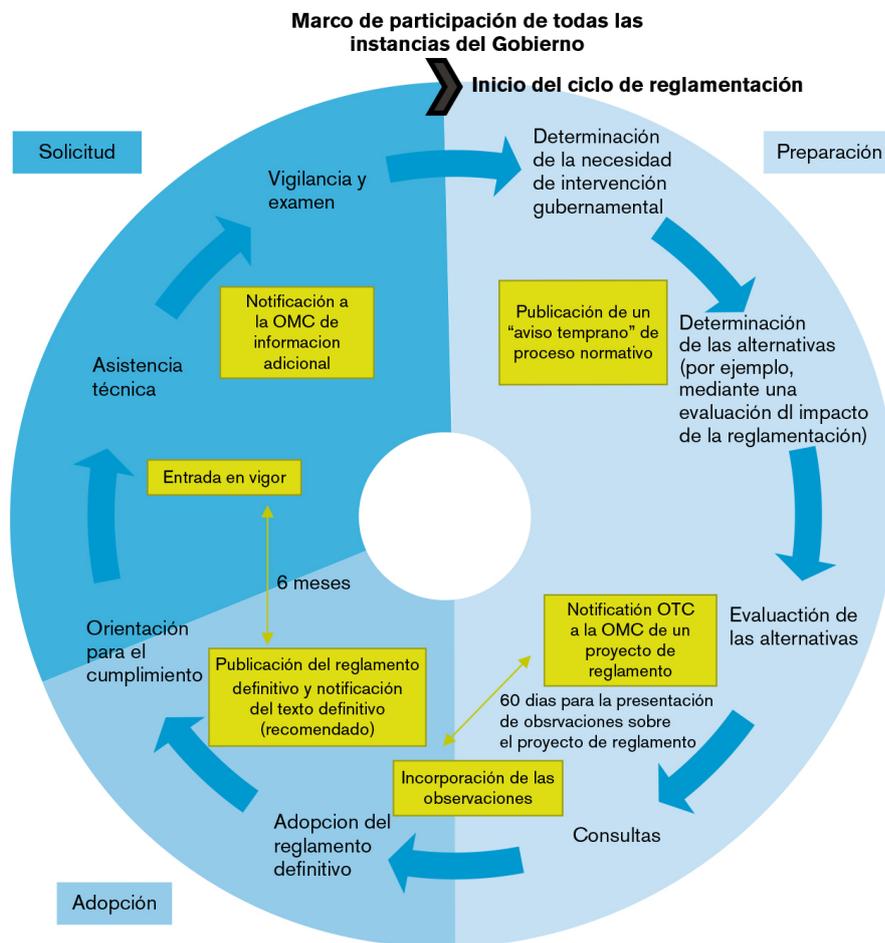
Si la preparación de un AIR tiene lugar de manera tardía en el proceso regulatorio, los resultados del análisis podrían no incluirse como insumos para el proceso de formulación de políticas o propuestas regulatorias. Un análisis sólido de los costos, riesgos y beneficios de la acción reguladora en la etapa adecuada puede ayudar a alcanzar los objetivos de política predefinidos.

Cuando el AIR se aplica de manera oportuna, se pueden considerar seriamente las alternativas. Si el AIR se lleva a cabo cuando las discusiones están demasiado avanzadas, el AIR puede verse únicamente como una herramienta que justifica decisiones ya tomadas y no como un método riguroso que facilita el entendimiento sobre una problemática y sus posibles soluciones.

En la Figura 1 se presenta un modelo integrado donde se combinan los pasos principales del proceso regulatorio, las buenas prácticas regulatorias y el AIR. Es de destacarse que el AIR se ubica al inicio del ciclo de reglamentación, cuando se define si hay una necesidad de intervención gubernamental frente a algún tipo de problema para el regulador. Como se verá más adelante, la preparación del AIR permitirá entender cuáles son las alternativas para solucionar el problema y determinar, desde un punto de vista técnico, cuál es la mejor manera de hacerlo. Buenas prácticas regulatorias en momentos tempranos del proceso regulatorio son fundamentales para diseñar cómo se debe intervenir y con ello tratar de asegurar que el reglamento propuesto está bien fundamentado, garantizando un mayor éxito para su aplicación.

En los siguientes capítulos se presentan los lineamientos, procedimientos, metodologías y demás elementos que hacen del AIR la herramienta más importante para la mejora regulatoria.

FIGURA 1. Buenas prácticas en el ciclo de la reglamentación de una medida OTC



Fuente: OMC Serie de los Acuerdos de la OMC Obstáculos Técnicos al Comercio. Tercera edición, Ginebra (2021)

PARTE 2

**CONDICIONES PREVIAS
PARA LA INTRODUCCIÓN
DEL AIR**

▶ PARTE 2 - CONDICIONES PREVIAS PARA LA INTRODUCCIÓN DEL AIR

Como lo ha señalado la OCDE, "...antes de embarcarse en el diseño y la implementación de un proceso de AIR, los responsables de la formulación de políticas involucrados en la gestión regulatoria deben considerar si existen algunas condiciones previas básicas y en qué medida las instituciones existentes pueden proporcionar un buen marco para la implementación".³⁹

Entre dichas condiciones previas para la introducción del AIR se consideran los siguientes cinco elementos, identificados en la literatura especializada sobre esta materia:

- La necesidad de contar con un compromiso político para introducir el uso del AIR y asegurar su sustentabilidad a largo plazo;
- La definición de un marco institucional para la implementación del AIR que defina las características técnicas de la herramienta;
- La designación de responsabilidades de las instituciones y funcionarios a cargo de su elaboración e implementación;
- La creación de capacidades técnicas para constituir equipos dentro de las instituciones de la administración;
- El establecimiento de un sistema o mecanismos de recopilación de la información, que incluya un procedimiento que lleve el desarrollo y la consulta de las partes interesadas.

a. Compromiso Político para la Utilización del AIR como herramienta para la mejora regulatoria

La experiencia de la OCDE muestra que la introducción de AIR debería ser apoyada al más alto nivel político, pues eso contribuye decisivamente a su sustentabilidad en el mediano y largo plazo. También debería contar con el apoyo de las diferentes instituciones responsables de elaborar las normas jurídicas y las políticas para la implantación del programa de mejora regulatoria, así como de aquellas que van a utilizarlo. Parte del éxito en el uso del AIR radica en su integración al proceso de toma de decisiones del gobierno como un todo y el compromiso político de que la herramienta será usada previo a decidir cómo intervenir.

Es recomendable que la decisión del uso del AIR permita un cambio en la cultura política del sistema que permita su uso generalizado y homogéneo.⁴⁰ Muchos países introducen el uso del

39. OCDE, Creación de un Marco Institucional para el Análisis de Impacto Regulatorio (AIR): Orientación para los responsables de la formulación de políticas. Paris, 2008, Pág. 19 - Original en idioma inglés.

40. OCDE, Creación de un Marco Institucional para el Análisis de Impacto Regulatorio (AIR): Orientación para los responsables de la formulación de políticas. Paris, 2008, Pág. 19 - Original en idioma inglés.

AIR de forma obligatoria y sistematizada, como parte de un programa más amplio de política regulatoria que busca mejorar la calidad de los procesos regulatorios y de las regulaciones. El compromiso político con el control de la calidad de los análisis también es importante para garantizar que los reguladores preparen AIR bajo ciertos criterios y especificidades metodológicas, siguiendo procesos transparentes y de participación en momentos tempranos del proceso regulatorio.

La experiencia internacional ⁴¹ muestra que el Gobierno Nacional puede comprometerse con el uso del AIR a través de una declaración clara sobre cómo desarrollar un sistema de AIR. Un mandato político de alto nivel puede definir estándares y principios básicos de políticas de mejora regulatoria. Otra opción, utilizada por algunos países de la OCDE, es, hacerlo a través de una ley o decreto, especificando la cobertura y los métodos del AIR.⁴²

b. Establecimiento de un Marco institucional para AIR

No existe un modelo institucional único para un uso sistemático de AIR. Entre los países de la OCDE existe una gran variedad de instituciones que comparten diferentes responsabilidades y trabajan sobre la base de diferentes metodologías.⁴³

Para garantizar la coordinación entre estos órganos y dar coherencia al sistema regulador, existen dos tipos de configuraciones institucionales en los países de la OCDE: ⁴⁴

- Los marcos institucionales con un carácter de mayor centralización giran en torno a un organismo de supervisión regulatoria, con responsabilidades claras para la promoción de la calidad regulatoria que generalmente se ubica en el centro de gobierno. Estas instituciones generalmente tienen un fuerte apoyo político al más alto nivel, por ejemplo, en la Presidencia o el Primer Ministerio de un país, o bajo la tutela de un ministro con una cartera fuerte, como el Ministerio de Hacienda o el de Economía.
- Un marco institucional más descentralizado, donde puede haber más de un órgano de supervisión regulatoria, existiendo varias instituciones con responsabilidades de diferente naturaleza, alguna de ellas sobre el AIR. En estos esquemas institucionales, la coordinación entre los reguladores y los órganos con responsabilidades de supervisión regulatoria es fundamental para lograr la mejora de la calidad regulatoria. Las responsabilidades normalmente son compartidas por diferentes instituciones reguladoras y ministerios competentes, que utilizan mecanismos de consulta ampliados para encontrar acuerdos y consensos.

Las experiencias de la OCDE revelan que las opciones con respecto al marco institucional para el AIR a menudo dependen del apoyo político disponible, del marco institucional original, de la

41. OCDE, Creación de un Marco Institucional para el Análisis de Impacto Regulatorio (AIR): Orientación para los responsables de la formulación de políticas. Paris, 2008, Pág. 19 - Original en idioma inglés.

42. OCDE, Creación de un Marco Institucional para el Análisis de Impacto Regulatorio (AIR): Orientación para los responsables de la formulación de políticas. Paris, 2008, Pág. 19 - Original en idioma inglés. En los últimos años, la tendencia en los países de la OCDE ha llevado a una implementación más amplia del AIR como requisito legal. En 2005 había una clara mayoría de países de la OCDE que implementan el AIR por ley. El requisito legal más común para el AIR se refiere a la necesidad de identificar los costos y beneficios netos de la regulación.

43. OCDE, Creación de un Marco Institucional para el Análisis de Impacto Regulatorio (AIR): Orientación para los responsables de la formulación de políticas. Paris, 2008, Pág. 19 - Original en idioma.

44. OCDE, Creación de un Marco Institucional para el Análisis de Impacto Regulatorio (AIR): Orientación para los responsables de la formulación de políticas. Paris, 2008, Pág. 19 - Original en idioma inglés.

cultura política y de la administración pública, de los recursos disponibles y más particularmente, de la existencia de cualquier programa general enfocado en la regulación.⁴⁵

Los países del MERCOSUR, a través de la presente guía, reconocen el valor de la mejora regulatoria en materia de la regulación de los Etiquetados de Eficiencia Energética y la de su principal herramienta: el AIR. Adicionalmente, reconocen el valor de la utilización del AIR de manera gradual en cada uno de los países miembros. Por ahora, en Brasil existe ya un marco institucional que hace obligatorio el uso del AIR y no obstante, el tema avanza en el resto de los países, donde se han realizado proyectos piloto de AIR.

c. Designación de responsabilidades en el proceso de AIR

En términos generales, la preparación de un AIR requiere de departamentos especializados o, de un grupo de expertos en cada ministerio e institución reguladora. En la consolidación de un equipo de AIR se debería considerar el objetivo de integrar esta herramienta en el proceso de formulación de políticas. Un objetivo principal inicial para el personal que trabaja en el diseño del proceso de implantación del AIR debería ser el de evaluar los recursos dentro de los organismos gubernamentales en términos de las capacidades existentes para llevar a cabo el AIR.⁴⁶

La implementación del AIR también depende de la creación y la continuidad de un equipo dentro de la administración, con competencias adecuadas para su desarrollo y que se encargue de velar que los análisis son realmente preparados por los reguladores siguiendo las directrices que cada país determina. Esto depende de las particularidades de la institucionalidad existente en cada país. En algunos países, se ha establecido a nivel central una unidad técnica (parte de un organismo de supervisión) que apoya técnicamente, coordina el trabajo y evalúa la calidad y los métodos de análisis.

De ser posible, resulta positivo para el regulador contar con el apoyo de partes interesadas externas, en particular representantes de asociaciones o cámaras empresariales y de consumidores, y la academia, quienes pueden brindar asesoramiento y ayudar a difundir el conocimiento sobre el AIR y la forma como podrían aportar al proceso al ser consultados en una etapa temprana del mismo.⁴⁷

d. Creación de capacidades técnicas para el desarrollo del AIR

Dado que la regulación es una herramienta utilizada por los reguladores, debe ser dentro de estas instituciones donde se prepare el AIR y se formen los equipos de trabajo para desarrollarlo. Formar equipos de trabajo para la producción de los AIR dentro de cada una de las instituciones responsables no es una tarea fácil, pero es esencial para el éxito del programa de implantación de esta herramienta.⁴⁸ Esos grupos de especialistas que van a preparar los AIR deben ser capacitados y algunos deberían especializarse en la aplicación de las metodologías que permiten

45. OCDE, Creación de un Marco Institucional para el Análisis de Impacto Regulatorio (AIR): Orientación para los responsables de la formulación de políticas. París, 2008, Pág. 19 - Original en idioma inglés.

46. OCDE, Creación de un Marco Institucional para el Análisis de Impacto Regulatorio (AIR): Orientación para los responsables de la formulación de políticas. París, 2008, Pág. 19 - Original en idioma inglés.

47. OCDE, Creación de un Marco Institucional para el Análisis de Impacto Regulatorio (AIR): Orientación para los responsables de la formulación de políticas. París, 2008, Pág. 19 - Original en idioma inglés.

48. OCDE, Creación de un Marco Institucional para el Análisis de Impacto Regulatorio (AIR): Orientación para los responsables de la formulación de políticas. París, 2008, Pág. 19 - Original en idioma inglés.

la comparación de alternativas para que los análisis, con el tiempo ganen en calidad y fortaleza metodológica.

Es necesario que el regulador pueda contar con equipos de trabajo que tengan una naturaleza “interdisciplinaria”, es decir, que involucre a personas con diferentes profesiones, antecedentes y habilidades.⁴⁹ Esto fortalecerá el proceso de elaboración del AIR, al permitir confrontar puntos de vista diferentes y entender mejor la problemática a resolver desde ángulos diversos.

e. Recopilación de la Información

Obtener datos de alta calidad es un desafío básico para el AIR. Sin buenos datos, el AIR contribuirá relativamente poco a una buena formulación de regulaciones y políticas. Pero la recopilación de datos puede ser un ejercicio costoso y que requiere tiempo. Esto significa que se deberá adoptar un enfoque cuidadoso y estratégico para ello.⁵⁰

En términos generales, el alcance del AIR realizado deberá ser proporcional a los posibles impactos de la propuesta regulatoria. Esto significa que se deberá invertir más tiempo y recursos en recopilar datos, consultar a las partes interesadas y realizar los correspondientes análisis, cuando es previsible que la regulación propuesta tenga un impacto significativo en la economía y la sociedad.

Como se presenta a espacio en el **Anexo I**, existen ciertas estrategias de recopilación de datos que se deberían considerar al iniciar un AIR. Sin embargo, la necesidad de adoptar un enfoque proporcionado significa que se deberá sopesar cuidadosamente si cada una de estas estrategias es apropiada para la tarea particular del AIR. En particular, la recopilación de datos depende de las metodologías para el desarrollo del AIR. Como muchos de estos métodos de recopilación de datos pueden requerir recursos considerables, es posible que la información termine dependiendo de la información proporcionada por terceros.⁵¹

En todo caso, resulta necesario fomentar y mantener el intercambio de información entre los reguladores de los Estados parte del mercosur. La preparación del AIR a nivel nacional o regional podría beneficiarse de la creación de bases de datos compartidas o intercambio formal de datos para conocer mejor las problemáticas a ser resueltas, pensando en fortalecer los intercambios comerciales, la atracción de inversiones y la creación de empleos en el espacio del MERCOSUR.

49. Algunos países han dependido de consultores externos para llevar a cabo algunos de los componentes de la fase de puesta en marcha, p. Ej. proyectos piloto o pasos iniciales.

50. OCDE, Creación de un Marco Institucional para el Análisis de Impacto Regulatorio (AIR): Orientación para los responsables de la formulación de políticas. París, 2008, Pág. 19 - Original en idioma inglés.

51. OCDE, Creación de un Marco Institucional para el Análisis de Impacto Regulatorio (AIR): Orientación para los responsables de la formulación de políticas. París, 2008, Pág. 19 - Original en idioma inglés.

PARTE 3

**CONSIDERACIONES
INICIALES SOBRE LA
ELABORACIÓN DE UN AIR**

▶ PARTE 3 - CONSIDERACIONES INICIALES SOBRE LA ELABORACIÓN DE UN AIR

a. Aspectos generales

Los gobiernos necesitan flexibilidad para llevar a cabo evaluaciones de impacto y deben ser realistas sobre los recursos financieros y humanos que se requieren. Realizar un AIR puede ser costoso en función del tiempo requerido, la recopilación de información que pueda necesitarse, la metodología seleccionada o las horas/hombre que deban invertirse en todo el proceso. Eso puede desalentar a los reguladores, convirtiéndose en una barrera contra el uso de esta herramienta.

Para atender este problema, algunos países que han iniciado este proceso han demostrado que es importante focalizar correctamente los esfuerzos para hacer un AIR. Aplicar el principio de proporcionalidad es importante para comenzar en aquellas intervenciones de mayor impacto y crear capacidades para el desarrollo del AIR gradualmente.

Al inicio, por ejemplo, pueden hacerse análisis menos complejos que permitan ayudar a establecer una base que pueda ampliarse una vez que se hayan fortalecido las capacidades y los beneficios de dicho procedimiento hayan sido identificados. En general, los países pueden definir el alcance del análisis o su profundidad en función de algunos criterios y umbrales debidamente justificados y relevantes para su propio contexto, cuando es permitido.

b. Ejemplos internacionales

Varios países hacen diferencias en cómo tratar y desarrollar el AIR, principalmente en función de los impactos que la problemática a analizar puede crear en la economía o la sociedad.

Estos umbrales pueden expresarse en términos monetarios de costos y beneficios o sobre cuestiones como el alcance del impacto en la competencia, la apertura del mercado, empleo, productividad, innovación, inversión, así como en el número de personas afectadas por el reglamento propuesto o en relación con la sensibilidad del asunto para la opinión pública. En otros casos, el hecho de que se requiera una regulación para el cumplimiento de las normas internacionales es un factor para decidir si se debe realizar un AIR. Otro criterio para realizar un AIR podría ser que la regulación propuesta puede llegar a tener un impacto esperado desproporcionado para un sector especialmente vulnerable de la población.



El caso de México: la calculadora de impacto.

México introdujo el uso del AIR en el año 2000, cuando se agregó a la Ley de Procedimiento Administrativo un apartado sobre mejora regulatoria. El uso de AIR se volvió obligatorio para todas las dependencias de la administración federal. De esta forma, los reguladores debieron preparar AIR para cada intervención que tenía consecuencias para la sociedad y la economía.

La Comisión Nacional de Mejora Regulatoria (CONAMER) es el órgano de supervisión y coordinación regulatoria en México. Esta institución vela por la implementación del AIR y contribuye a crear capacidades en la administración. Al mismo tiempo, identifica los desafíos para realizar análisis de alta calidad. Como parte de los esfuerzos para reforzar el uso del AIR en la administración mexicana, la CONAMER desarrolló una calculadora de impacto.

La calculadora de impacto de la regulación es un instrumento que permite determinar el grado de impacto potencial de los proyectos de regulación presentados por las dependencias y organismos descentralizados, lo que coadyuva a definir el tipo de AIR que es necesario aplicar en cada caso.

Los objetivos específicos de la calculadora de impacto de la regulación son:

- Evaluar el impacto potencial de la regulación en el comportamiento de la economía y la sociedad
- Definir umbrales que permitan determinar el grado de impacto de los proyectos de regulación en dos niveles:
 - o alto impacto
 - o moderado impacto
- Determinar el tipo de MIR que es necesario aplicar para una adecuada evaluación de los efectos, costos y beneficios de la regulación.

La calculadora de impacto funciona a través de preguntas que los reguladores responden previa la preparación del AIR. Las preguntas correspondientes a esta calculadora tienen el objetivo de valorar el impacto de la regulación en función de los procesos, actividades, etapas del ciclo de negocios, y sobre los consumidores y sector(es) económico(s) afectados por el anteproyecto propuesto por las dependencias y organismos de la administración pública federal.

Fuente: <https://www.gob.mx/conamamer>.



El caso de Colombia: tipos de AIR

Colombia ha diferenciado entre AIR simple y completo para la expedición y/o modificación de reglamentos técnicos, según el tipo de riesgo, el impacto y las implicaciones de la norma que se va a diseñar:

- El AIR completo al que hace referencia el Decreto 1468 de 2020 consta de siete etapas, que van desde la definición del problema hasta la consulta pública final del documento resultante del ejercicio. Se considera necesario el desarrollo de un AIR completo cuando se vaya a expedir una nueva regulación, o cuando se vaya a modificar una regulación existente y dicha modificación implique aumentar requisitos de observancia, o imponer costos adicionales para su cumplimiento.
- El AIN simple, por su parte, consta de cinco etapas, a través de las cuales se busca destacar los elementos principales y las razones de necesidad por las cuales se debe modificar la regulación. El Decreto 1468 de 2020 establece que el AIN simple solo debe emplearse cuando se trate de la modificación de una normativa existente, y que dicha modificación implique disminuir requisitos o costos de cumplimiento para los regulados y la sociedad. Notorio bajo impacto.

Fuente: Departamento Nacional de Planeación. Guía Metodológica para la Elaboración de Análisis de Impacto Normativo. Versión 2.0. Bogotá, 2021.
Disponible en: [Guía_Metodologica_AIN.pdf](#) (dnp.gov.co)

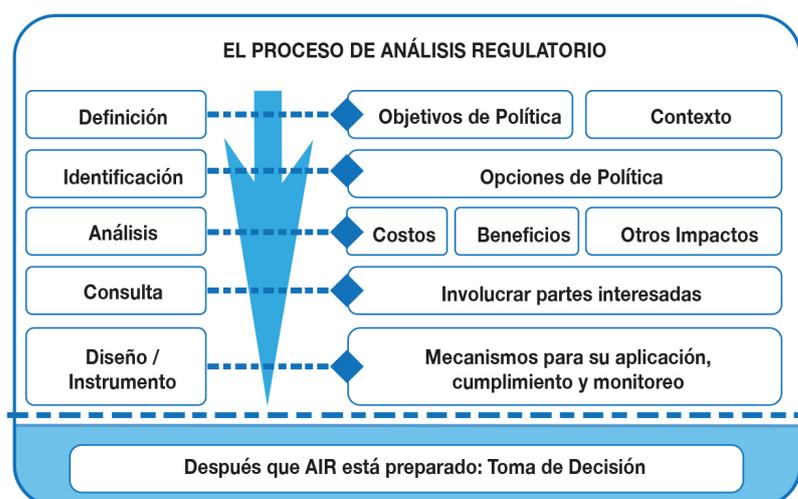
PARTE 4 -
**DE LA ELABORACIÓN DEL
AIR**

▶ PARTE 4 - DE LA ELABORACIÓN DEL AIR

El desarrollo de un AIR es un proceso de estudio y análisis que consiste en una serie de etapas. Los pasos que deben seguirse para la elaboración del documento de AIR son los siguientes:

- Identificación sistemática del problema que proporciona la base para la acción del gobierno y definición de los objetivos que la intervención busca alcanzar.
- Identificación y definición de todas las posibles opciones (regulatorias y no regulatorias) que permitirían alcanzar el objetivo de la intervención.
- Identificación y cuantificación de los impactos de las opciones consideradas, incluidos los costos, beneficios y efectos distributivos.
- El desarrollo de estrategias de aplicación y cumplimiento para la opción preferida, incluida una evaluación de su eficacia y eficiencia, así como la definición de los plazos o condiciones para el seguimiento y la revisión periódica de la regulación bajo el concepto de ciclo de vida regulatorio y con indicadores previamente considerados.
- Un resumen del proceso de consulta con las partes interesadas durante el proceso de elaboración del AIR.

Cuadro 2.- Elementos que integran el proceso de AIR



Fuente: OCDE, Creación de un Marco Institucional para el Análisis de Impacto Regulatorio (AIR), 2008.

a. Identificación y Definición del Problema

La definición del problema es la etapa más importante durante el proceso de preparación de un AIR. Una incorrecta definición del problema conducirá seguramente a un error regulatorio que puede ocasionar impactos no deseados y no resolver la situación que se le presenta al regulador. Una buena definición del problema, por el contrario, contribuirá a un AIR de mejor calidad que muestre una solución adecuada de la problemática a enfrentar.

La definición del problema consiste en dar respuesta a las siguientes preguntas:⁵²

- ¿Cuál es la situación que se ha identificado y que requiere de la acción gubernamental?
 - Antes de intervenir, el regulador deberá preguntarse si la acción gubernamental es requerida y justificada. El AIR debería ayudar en ese proceso, mostrando evidencia de que hay una necesidad real de intervención. El primer paso es identificar la situación y preguntarse si es realmente un problema o no.
- ¿Qué está causando o dando origen a dicha situación?
 - El problema que se identifica tiene una causa que lo origina. El regulador deberá identificar correctamente cuáles son las causas del problema, para poder atenderlas acertadamente. Pregúntese el porqué de la situación, para llegar a las causas que lo están creando. Las causas de un problema generalmente corresponden a fallas de mercado, fallas regulatorias u objetivos de naturaleza político-social, como equidad, cohesión social o distribución de la riqueza, entre otros.
- ¿Cuáles son los efectos que surgen de esa situación?
 - El problema seguramente se manifestará a través de algunos efectos visibles para el regulador y para los sectores afectados. Esas consecuencias deberán ser identificadas oportunamente y con ello posteriormente definir los objetivos para atenderlas.
- ¿Qué o quiénes y de qué forma están siendo afectados o podrían ser afectados por la situación?
 - Los actores potencialmente afectados deberán ser identificados en esta etapa para saber qué papel juegan en la situación actual y cuáles otros actores podrían ser afectados en caso de intervenir.

Una buena definición del problema permite identificar acertadamente los factores que están conduciendo a la situación. De esa forma, se identifican las causas que originan el problema y no sólo los síntomas que este pueda presentar. Es importante establecer causas definitivas y relaciones causales objetivas entre dichos factores, con los siguientes objetivos:

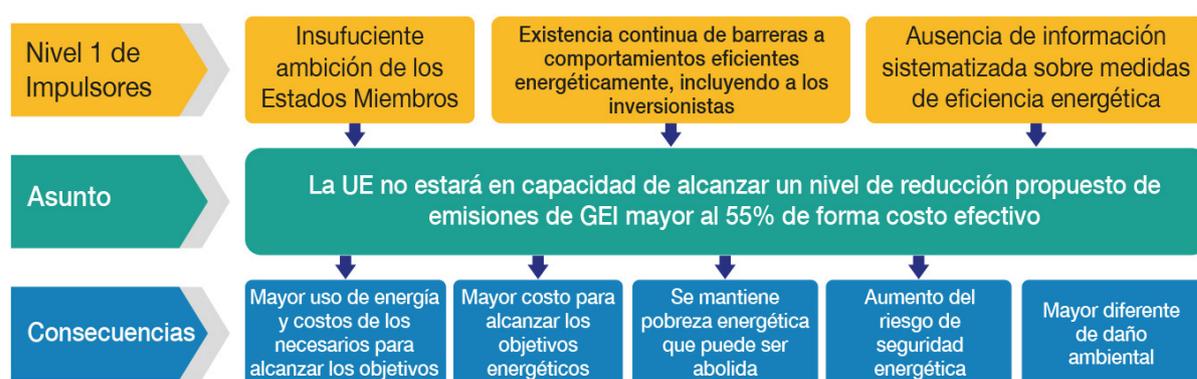
- Diferenciar entre causas, síntomas y efectos.
- Investigar las relaciones de causa-efecto de tal forma que se apunte al problema y no a sus consecuencias. La clasificación previa y esta investigación son importantes para no confundir el problema con la solución.

52. Departamento Nacional de Planeación de Colombia, Proyecto “Incorporando el Uso de Análisis de Impacto Regulatorio en el Proceso de Toma de Decisiones de Colombia”, noviembre 2015 - Guía Metodológica de Análisis de Impacto Normativo.

- Establecer una jerarquía de problemas que permita identificar exactamente el ámbito de intervención. Esto quiere decir que el regulador, potencialmente, puede actuar en diferentes frentes (porque los problemas nunca se presentan aislados), pero tiene la obligación de identificar exactamente sobre cuál va a intervenir.
- Definir los márgenes de la intervención, dependiendo de lo que está alcanzado dentro de las competencias de la institución dentro de las competencias de la institución y qué se espera resolver.
- Identificar los grupos afectados para poder luego asignarles los costos y beneficios con los que se verán impactados.

En este proceso de definición de la situación que el regulador desea resolver, la preparación de un árbol de problemas es una buena herramienta para ayudar a establecer las relaciones de causa y efecto. El árbol de problemas es una técnica que ayuda a definir problemas, causas y efectos de manera organizada, generando un modelo de relaciones causales en torno a una situación. El árbol de problemas permite la identificación exacta del ámbito de la intervención que el regulador busca tener, con lo cual la problemática queda mejor definida. Idealmente, la técnica deberá ser participativa y resultar de una discusión con varios grupos que potencialmente ayuden a identificar correctamente las causas y efectos del problema a ser resuelto. Incluir a diferentes actores desde el inicio de la identificación del problema a resolver es una buena práctica internacional que garantiza un entendimiento mejor y más sólido sobre la problemática a resolver. En el Cuadro 3 se presenta un ejemplo de árbol de problemas.⁵³

Cuadro 3.- Ejemplo de Árbol de Problemas



Fuente: Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on energy efficiency (recast) (SWD(2021) 623 final). Visitada en: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:c20a8b93-e574-11eb-a1a5-01aa75ed71a1.0001.02/DOC_1&format=PDF.

El regulador está obligado a identificar correctamente cuáles son los factores que motivan su actuación, incluyendo la posibilidad de corregir una falla de mercado, crear condiciones para que los mercados que regula funcionen con mayor eficiencia o alcanzar objetivos de equidad social o distributivos. Si uno

53. Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on energy efficiency (recast) (SWD(2021) 623 final). Visitada en: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:c20a8b93-e574-11eb-a1a5-01aa75ed71a1.0001.02/DOC_1&format=PDF

de los factores mencionados está en la raíz del problema, la definición de éste será más clara y habrá mayor lógica en el proceso de intervención del regulador. De igual manera, será más sencillo identificar los objetivos que se persiguen y las alternativas que pueden ser utilizadas para alcanzarlos.⁵⁴

La preparación de un árbol de problemas puede ayudar al regulador a entender mejor qué es exactamente lo que desea resolver y jerarquizar los problemas adecuadamente. Es posible que existan causas de primer y de segundo orden, así como efectos de primer y de segundo orden. Para un regulador es importante saber hasta dónde puede y debe llegar su intervención. El árbol de problemas permitirá, visualmente, definir dónde el regulador va a intervenir con el fin de resolver la situación que se le presenta.⁵⁵

b. La Línea de Base y su Importancia en el Modelo de Mejora Regulatoria

El propósito de la línea de base es identificar qué pasaría en ausencia de una nueva política. La línea de base se cuantifica para poder comparar con ella el análisis de las opciones de política formuladas y analizadas según se expone en los siguientes capítulos para poder hacer un adecuado y más fácil monitoreo a la evolución de la medida regulatoria una vez expedida y para garantizar resultados confiables del AIR Ex-post, como se explica en los apartados siguientes.

Dicho de otra manera, la línea de base corresponde a la cuantificación y/o cualificación de la situación inicial antes de la introducción de la medida de intervención gubernamental. A manera de ejemplo, la línea base debería dejar registro de los productos que se comercializan, identificar los principales actores del mercado y las fuentes de estos.

En el caso del etiquetado de eficiencia energética (EEE) resulta prudente contar con una línea de base que describa no solo el mercado sino los resultados de los ensayos de una muestra de los productos que se encuentran disponibles para los consumidores. De esta manera será posible conocer el efecto de la regulación una vez sea adoptada.

c. Necesidad de la Intervención Estatal

La necesidad de intervenir o no por parte del Estado, corresponde al siguiente paso dentro del proceso del AIR. Para ello, la metodología sugiere que quien realiza el AIR formule una serie de preguntas, a saber: ⁵⁶

- ¿Cómo saber si la intervención regulatoria se justifica?
- La definición del problema debe ayudar a definir si es necesario o no intervenir, para posteriormente saber si se debería regular. Luego de revisar adecuadamente el porqué de la situación, se puede llegar a establecer que no es deseable regular y que otro tipo de intervenciones pueden ser más efectivas o eficientes para resolver la problemática. La intervención regulatoria no se justifica si el problema es demasiado pequeño.

54. Departamento Nacional de Planeación de Colombia, Proyecto “Incorporando el Uso de Análisis de Impacto Regulatorio en el Proceso de Toma de Decisiones de Colombia”, noviembre 2015 - Guía Metodológica de Análisis de Impacto Normativo.

55. Departamento Nacional de Planeación de Colombia, Proyecto “Incorporando el Uso de Análisis de Impacto Regulatorio en el Proceso de Toma de Decisiones de Colombia”, noviembre 2015 - Guía Metodológica de Análisis de Impacto Normativo.

56. Departamento Nacional de Planeación de Colombia, Proyecto “Incorporando el Uso de Análisis de Impacto Regulatorio en el Proceso de Toma de Decisiones de Colombia”, Noviembre 2015 - Guía Metodológica de Análisis de Impacto Normativo.

- ¿Cómo evaluar el tamaño del problema?
- Algunos elementos que pueden ayudar en esta evaluación son:
 - Los diferentes grupos que están siendo afectados
 - El tamaño de cada uno de esos grupos
 - El tipo de efectos que dichos grupos están sufriendo
 - La magnitud de dichos efectos.

No hay una regla mágica que permita saber si un problema es lo suficientemente grande o pequeño para justificar o no la intervención gubernamental. Sin embargo, las consideraciones siguientes pueden ayudar en esa tarea:

- Entender si el gobierno tiene limitaciones en su capacidad para preparar y hacer cumplir las regulaciones
- Comparar el tamaño del problema identificado con relación a otras problemáticas en las que se ha considerado la posibilidad de regular
- Determinar si los grupos afectados por el problema tendrían capacidad para tomar acciones por sí mismos y tratar de resolver la problemática
- Saber si el problema identificado puede permanecer como tal por un prolongado tiempo o si puede haber cambios en él debido a factores externos.

Preguntas Modelo-Caso de EEE

¿Qué preguntas se podrían hacer para ayudar a definir el problema? ¿Qué potencial de ahorro energético existe en los productos electrodomésticos? ¿Cómo se lo podría abordar? ¿Qué herramientas podrían facilitararlo? ¿Qué preferencias tienen los consumidores a la hora de definir sus decisiones de compra? ¿En qué aspectos centran sus decisiones?

¿Qué preguntas se podrían hacer para ayudar a determinar la necesidad de que el Estado Intervenga?

¿Qué alternativas no regulatorias podrían ayudar a solucionar el problema? ¿El consumidor puede acceder actualmente a la información sin una etiqueta, o sin una estandarización de la misma? Incluso si pudiera acceder, ¿es esa una práctica común (la consulta o el interés por la misma)? ¿Podría un “empujón” de este tipo facilitar el acceso a la misma? ¿Sería la información de utilidad a la hora de acompañar sus decisiones de compra? ¿Los beneficios esperados de ello son mayores a los costos de implementación de la medida (ensayos, certificaciones, cargas administrativas)? ¿Es una medida socialmente deseable?

Si una vez considerados todos estos elementos se identifica que se justifica la opción de regular, entonces hay que preguntarse a qué costo razonable se debería considerar la opción de regular.⁵⁷

Caso de la UE

Justificación de la acción de la UE

La Directiva sobre etiquetado energético se basa en el artículo 194, apartado 2, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, que proporciona una base jurídica para las medidas de promoción de la eficiencia energética.

La Directiva sobre diseño ecológico se basa en el artículo 114 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, base jurídica de las medidas para el funcionamiento del mercado interior.

El objetivo de reducir los impactos ambientales negativos de los productos, en particular la energía, no puede ser alcanzado de manera suficiente por los Estados miembros individualmente, porque esto daría lugar a disposiciones y procedimientos nacionales divergentes (aunque tengan objetivos similares) que generan costos indebidos para la industria (y eventualmente los consumidores) y constituyen obstáculos para la libre circulación de mercancías dentro de la UE.

Solo mediante normas armonizadas de la UE en materia de etiquetado de eficiencia energética y mediciones y pruebas subyacentes se puede asegurar que el mismo modelo de un producto tiene la misma clase energética publicada en toda la UE.

En ausencia de legislación de la UE, es probable que todos los Estados miembros introduzcan legislación de eficiencia energética para algunos grupos de productos, con el objetivo de proteger al consumidor y porque es difícil alcanzar el objetivo de la Directiva sobre eficiencia energética sin abordar los usos energéticos previstos de los productos.

Las etiquetas de los productos comercializados son iguales en todos los Estados miembros, lo que garantiza el funcionamiento del mercado interior respaldado por el artículo 26 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

Fuente: UE, Documento de Trabajo del Personal de la Comisión, Análisis de Impacto, Acompañando el Documento: Propuesta a la regulación del parlamento europeo y del consejo estableciendo un marco normativo para la regulación de la eficiencia del etiquetado de energética y la derogatoria de la directiva 2010/30/EU. {com(2015) 341 final}{swd(2015) 140 final}. Bruselas, 2015.

57. Departamento Nacional de Planeación de Colombia, Proyecto “Incorporando el Uso de Análisis de Impacto Regulatorio en el Proceso de Toma de Decisiones de Colombia”, Noviembre 2015 - Guía Metodológica de Análisis de Impacto Normativo.

d. Identificación de los Grupos Afectados ⁵⁸

i. Aspectos Generales

Toda intervención regulatoria tiene impactos en la sociedad y en la economía de un país. Durante el proceso de definición del problema es importante hacer una identificación de los grupos que potencialmente están siendo afectados por la situación a ser resuelta o que podrían ser afectados por una posible solución.

Habrán quienes obtengan beneficios de la situación y su solución y habrá quienes tengan que incurrir en costos debido a ello; esto es, toda intervención crea ganadores y perdedores. El AIR deberá ayudar a identificar quiénes pertenecen a cada grupo, en qué forma son afectados y por cuánto, para así tomar mejores decisiones que permitan minimizar los costos y maximizar los beneficios sociales de la intervención. Los grupos afectados pueden ser muy variados y aunque el regulador considere que los conoce a todos, quizás se sorprenda al pensar detenidamente en todos ellos y en detectar grupos con los que tradicionalmente no tiene contacto, pero que pueden ser relevantes para buscar la mejor solución a la problemática que enfrenta.

No todos los actores expuestos aquí estarán presentes en cada problemática, pero el siguiente ejemplo ayuda a entender la diversidad de actores que se deberían identificar correctamente.

Caso de la UE

¿Quién se ve afectado y cómo?

Los consumidores se ven afectados, porque las políticas deberían ayudar a reducir sus facturas de servicios públicos y el costo del ciclo de vida de la compra y uso de electrodomésticos. La etiqueta de eficiencia energética proporciona información objetiva sobre el uso de energía y otros recursos.

Los minoristas se ven afectados, porque deben garantizar la correcta visualización de la etiqueta. Los minoristas afectados incluyen microempresas, que deberían estar sujetos a las mismas reglas, ya que las etiquetas de eficiencia energética solo son útiles para los consumidores si todos los productos están etiquetados en todos los puntos de venta. Además, el cambio hacia electrodomésticos más eficientes que generalmente tienen costos más altos significa más rotación y probablemente también mayores ganancias.

Los fabricantes, tanto de la UE como los que exportan a la UE, se ven afectados, porque deben tener en cuenta los requisitos de la normativa a la hora de diseñar nuevos productos.

58. Departamento Nacional de Planeación de Colombia, Proyecto “Incorporando el Uso de Análisis de Impacto Regulatorio en el Proceso de Toma de Decisiones de Colombia”, Noviembre 2015 - Guía Metodológica de Análisis de Impacto Normativo. Guía metodológica de análisis de impacto normativo

Además, la etiqueta les presenta la oportunidad de competir en un segundo factor objetivo, eficiencia energética, además de precio. Los fabricantes afectados incluirían cualquier microempresa por el mismo motivo que se da a los minoristas y para garantizar una competencia leal en el mercado único en lo que respecta a los requisitos de diseño ecológico. En el caso de electrodomésticos, pocos o ninguno de los fabricantes son microempresas. La sociedad en general se ve afectada por los beneficios ambientales de la política.

Los Estados miembros se ven afectados porque tienen que garantizar el cumplimiento a través del mercado, su vigilancia e informar a los consumidores sobre la etiqueta.

Los terceros países se ven afectados, porque el esquema de etiquetado energético A-G se ha seguido como modelo en muchos países diferentes de todo el mundo y algunos países también han implementado las regulaciones de diseño ecológico de la UE. También se ven afectados por el Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio, que busca garantizar que las reglamentaciones, normas, pruebas y los procedimientos de certificación no creen obstáculos innecesarios y, al mismo tiempo, brinden el derecho a implementar medidas para lograr objetivos políticos legítimos.

Los organismos de normalización se ven afectados porque necesitan desarrollar pruebas detalladas y métodos de medición.

Fuente: UE, Documento de Trabajo del Personal de la Comisión, Análisis de Impacto, Acompañando el Documento: Propuesta a la regulación del parlamento europeo y del consejo estableciendo un marco normativo para la regulación de la eficiencia del etiquetado de energética y la derogatoria de la directiva 2010/30/EU. {com(2015) 341 final}{swd(2015) 140 final}. Bruselas, 2015.

ii. Consideraciones respecto de las MiPyMES en el proceso de las AIR

Dentro de la definición de grupos afectados y, en general, como parte de la línea de análisis del AIR resulta importante revisar el impacto de la potencial intervención gubernamental respecto de las micro, pequeñas y medianas empresas (MiPyMES). La siguiente lectura presenta el mencionado análisis y consideraciones para este asunto.⁵⁹

Generalmente, los costos de cumplimiento de la normativa son más elevados para las MiPyMES, dada la proporción que los factores de producción representan en su estructura de costos, atendiendo su nivel de ingresos. Los costos de cumplimiento constituyen gran parte de los costos que las regulaciones generan para las empresas, de los cuales existen dos tipos: cargas administrativas – costos de cumplir con las obligaciones de revelación de información– y costos de cumplimiento sustantivos, dentro de los cuales se encuentran los costos de implementación, es decir, en los que las empresas deben incurrir para conocer las normas que les aplican, entender cómo cumplirlas y diseñar estrategias para lograrlo.

59. DNP-COLOMBIA “Guía Metodológica para la Elaboración de Análisis de Impacto Normativo (AIN)”, Marzo 2021 y leer las páginas 27 - 32..Elaboración propia con base en: OECD (2020). The SME test: Taking SMEs into account when regulating. A comparative study of SME tests in OECD countries. 23rd session of the Regulatory Policy Committee. Y European Commission (2015). Better Regulation Toolbox. Tool #22 - The SME Test.

Deberá considerarse el impacto que acarrea la regulación para las MiPyMES, en comparación con el que se genera frente a empresas de gran tamaño. Los costos de cumplimiento pueden implicar inversiones o imponer costos de contratación de proveedores de servicio externos, únicos o recurrentes. Por ejemplo, la inversión en infraestructura de TI o de contratar contadores abogados para manejar diferentes cuestiones tributarias. Con el propósito de considerar el tamaño de las MiPyMES, podrían dividirse los costos totales que impondría la regulación según el número de colaboradores o ingresos totales de la empresa, para así obtener un promedio del costo de la regulación en términos de empleados y/o ingresos.

Los consumidores de los bienes o servicios ofrecidos por las MiPyMES, así como sus proveedores, podrían verse afectados. Los consumidores podrían enfrentar alzas de precios, reducciones en la calidad o grado de innovación de los productos, y los proveedores podrían verse afectados en su estabilidad y la observancia de los plazos de pago pactados. De igual forma, la regulación puede generar efectos adversos en la participación en el mercado o ingresos de la empresa, cuando para implementar la regulación las MiPyMES deben adoptar cambios en su modelo de negocios. Así, la regulación puede crear barreras a la entrada o permanencia en el mercado para las MiPyMES, por ejemplo, asociadas a las inversiones significativas que exija la observancia de la regulación. Si durante la etapa preparatoria de la regulación no se consideran las necesidades de las MiPyMES, esto podría dificultar la investigación y desarrollo de estas e incluso impactar la competitividad de las empresas en los mercados.

Caso: Consideración de efectos en MiPyMES en un AIR sobre requisitos de ecodiseño y etiquetado de energía para teléfonos celulares y tabletas en la Unión Europea.

Las tecnologías digitales son un facilitador importante para que Europa pueda contribuir a reducir efectos de cambio climático y se proteja al medio ambiente. Las Tecnologías de Información y Comunicación (TIC) juegan un papel preponderante para fortalecer los temas de eficiencia energética y economía circular.

En 2020, se vendieron 150 millones de celulares y 23.9 millones de tabletas en la Unión Europea. En comparación a otros productos, tienen una duración de uso relativamente corta y requieren de mucha energía en sus procesos de producción. Los impactos ambientales son relevantes, debido a la extracción de materiales que se requieren para ser producidos y a su propio proceso de manufactura.

La regulación existente en Europa sobre el diseño de estos aparatos no integra las nuevas demandas y requisitos de la economía circular. Los consumidores tampoco tienen suficiente información sobre aparatos que presenten mayor durabilidad y puedan ser reparados de forma más efectiva. Además, comportamientos de consumo tendientes a reemplazar en poco tiempo los aparatos para tener los más novedosos contribuyen a los problemas de sustentabilidad en este mercado. La sustitución de celulares y tabletas es muy rápida, contribuyendo a un mayor deterioro ambiental, uso extensivo y crítico de materias primas y de energía.

La Unión Europea realizó este AIR para buscar soluciones para cumplir con los siguientes objetivos: a) facilitar la libre circulación de celulares y tabletas en el mercado interno; b) promover la reducción de la huella medioambiental de estos productos y promover su eficiencia material (menor propensión al deterioro y obsolescencia prematura) y c) promover la eficiencia energética de estos productos para contribuir al objetivo de reducción de energía primaria en un 35% en 2030 en la Unión Europea.

Así, se analizaron varias opciones de intervención: 1) opción del escenario actual, no intervención; 2) opción de auto-regulación, ya sea a través de un acuerdo voluntario en el sentido de la Directiva de Ecodiseño u otras medidas no regulatorias); 3) opción 3 que establece requisitos de ecodiseño con diferentes opciones, de acuerdo con los requisitos ya establecidos en la legislación europea y un índice de puntuación para el proceso de reparación; y 4) opción 4 sobre una etiqueta de energía y ecodiseño.

Estas opciones afectan potencialmente a numerosos actores en este mercado. El AIR consideró algunos impactos específicos en MiPyMES, tales como impactos positivos en el sector de reparación y restauración de estos aparatos, donde hay pequeñas empresas y se ve un mercado en crecimiento. De igual forma, desarrolladores de aplicaciones y software pueden verse favorecidos, al buscarse que se simplifiquen los procesos de mantenimiento y apoyo técnico, esperando que los consumidores decidan reparar y tener software que pueda actualizarse más rápido, antes de descartar sus aparatos y comprar nuevos.

Por su parte, el sector de comercio minorista, donde también hay pequeñas y medianas empresas, podría verse afectado negativamente, pues se estima que habrá menores ventas de estos aparatos en todas las opciones propuestas a mediano y largo plazo, una tendencia también confirmada en los últimos años al llegarse a un punto de saturación del mercado de estos aparatos. Estas empresas, sin embargo, pueden adaptarse y cambiar a la venta de otro tipo de tecnologías, con lo cual no se espera que desaparezcan del todo.

Fuente: UE. Reporte de Análisis de Impacto acompañando los documentos: a) Regulación de la Comisión que establece los requisitos de ecodiseño para teléfonos inteligentes, teléfonos móviles y otros teléfonos, teléfonos sin cables y tabletas siguiendo la Directiva 2009/125/EC del Parlamento Europeo y del Consejo y enmienda la Regulación (EU) 2023/826 y b) Regulación Delegada de la Comisión complementando la Regulación (EU) 2017/1369 del Parlamento Europeo y del Consejo sobre el etiquetado de energía de teléfonos inteligentes y tabletas. {C(2003) 1672 final} - {C(2023) 3538 final} - {SEC(2023) 164 final} - {SWD(2023) 102 final}. Bruselas. 16 de junio de 2023.

e. Definición de los Objetivos de la Intervención

Una vez definido el problema y establecida la necesidad de regular, deberán definirse los objetivos de la intervención estatal. La definición de los objetivos de la regulación cubre aquellos de tipo general y otros más específicos e incluso los aspectos operacionales de la intervención.

La identificación de objetivos es el segundo paso en el proceso de AIR. Por ello, una vez el problema ha sido identificado, y se ha establecido que hay justificación para que se realice una intervención, el regulador deberá definir lo que se espera lograr en relación con el problema identificado.⁶⁰

Un objetivo es una afirmación o enunciado sobre lo que se espera lograr. Por esto, es importante definir los objetivos de una forma adecuada y clara, para que estos sirvan de guía en la identificación de alternativas, en su respectivo análisis de impacto, y en seleccionar la mejor medida para solucionar el problema. Esto también ayuda a establecer un plan de monitoreo y de cumplimiento adecuado sobre los resultados de la intervención.⁶¹

Una manera de identificar los objetivos es plantear los potenciales beneficios que espera el regulador con la intervención realizada.⁶²

- **Objetivos generales:** Se refieren a lo que la intervención pretende alcanzar, a nivel más general. Estos objetivos deberían pensarse en relación con los beneficios o impactos sobre la sociedad o la economía que se buscan generar con la intervención. Los objetivos generales suelen ser más difíciles de medir directamente y se obtienen cuando una serie de intervenciones previas están garantizadas. Estos objetivos suelen presentarse en términos de impactos y responden al interrogante: ¿Para qué hacer la intervención?
- **Objetivos específicos:** Se refieren a resultados directos que se espera obtener con la intervención. Estos objetivos deberán estar enfocados en alcanzar los objetivos generales. Es decir, su cumplimiento puede interpretarse como un medio para el cumplimiento del objetivo general. De igual forma, estos objetivos responden al interrogante: ¿cómo voy a llevar a cabo la intervención?
- **Objetivos operacionales:** Son los objetivos más directos e inmediatos enfocados en alcanzar los objetivos tanto específicos como generales.

Los objetivos deberán expresarse de forma clara, y no deberán estar sesgados a una posible alternativa ya definida. Por ello, deberán ser coherentes con las políticas y los objetivos macroeconómicos del Gobierno. Además, establecer de forma adecuada los objetivos facilita el seguimiento a la medida seleccionada para solucionar el problema, con el fin de determinar si la intervención ha sido exitosa para corregir la situación indeseada, y verificar si efectivamente los objetivos trazados fueron cumplidos y cuál ha sido su grado de cumplimiento.⁶³

No siempre se conseguirán impactos inmediatos. Por eso, es imprescindible pensar que, a lo largo de la intervención, el Gobierno puede ir mostrando resultados en diferentes niveles: operacionales, específicos y generales. El (los) objetivo(s) general(es) sirve(n) al regulador para establecer el impacto que se desea alcanzar con la intervención, mientras que los objetivos específicos y operacionales permiten definir, a lo largo del tiempo, estadios iniciales de resultados que serán significativos para lograr, finalmente, el impacto esperado con la intervención.⁶⁴

60. DNP-COLOMBIA “Guía Metodológica para la Elaboración de Análisis de Impacto Normativo (AIN)”, Marzo 2021 y leer las páginas 27 – 32.

61. DNP-COLOMBIA “Guía Metodológica para la Elaboración de Análisis de Impacto Normativo (AIN)”, Marzo 2021 y leer las páginas 27 – 32.

62. DNP-COLOMBIA “Guía Metodológica para la Elaboración de Análisis de Impacto Normativo (AIN)”, Marzo 2021 y leer las páginas 27 – 32.

63. DNP-COLOMBIA “Guía Metodológica para la Elaboración de Análisis de Impacto Normativo (AIN)”, Marzo 2021 y leer las páginas 27 – 32.

64. DNP-COLOMBIA “Guía Metodológica para la Elaboración de Análisis de Impacto Normativo (AIN)”, Marzo 2021 y leer las páginas 27 – 32.

Preguntas modelo:

Para establecer los objetivos es útil tener como guía las siguientes preguntas:

- ¿Qué se desea alcanzar con la intervención, para qué conseguirlo y cómo se pretende alcanzarlo? ¿De qué manera la intervención estatal puede contribuir a alcanzar esos objetivos? ¿Cuál es el resultado o los resultados deseables de la intervención? ¿Qué meta se quiere alcanzar? ¿Qué problemas se buscan resolver?
- ¿Los objetivos propuestos son consistentes con las políticas gubernamentales y con los objetivos macroeconómicos?
- ¿Los objetivos generales se plantean en términos de impactos —reducir accidentes, aumentar número de empresas, etc.—, y no de resultados de las acciones intermedias o de insumos necesarios —certificados emitidos, solicitudes recibidas, etc.—?
- ¿Los objetivos específicos están enfocados en cómo alcanzar los objetivos generales —promueve el uso de implementos de seguridad vial, mejorar la calidad de la información a la hora de crear nuevas empresas—?
- ¿Qué indicadores existen o podrían construirse para medir los objetivos? ¿Qué metas podrían plantearse y con qué horizonte de tiempo?
- ¿Cuál es el ámbito de alcance de la medida? ¿Cómo nos damos cuenta de si efectivamente estamos alcanzando esos objetivos?
- ¿Qué objetivos se tienen en relación con cada sector/actor involucrado (consumidores, fabricantes, importadores y demás actores de la infraestructura de la calidad)?

Fuente: Departamento Nacional de Planeación de Colombia, Proyecto “Incorporando el Uso de Análisis de Impacto Regulatorio en el Proceso de Toma de Decisiones de Colombia”, noviembre 2015 - Guía Metodológica de Análisis de Impacto Normativo.

Caso de Brasil

En Brasil, la regulación de la Eficiencia Energética implicó muchas iniciativas en diferentes momentos en forma de proyectos, programas y normas infra legales, como el Programa Brasileño de Etiquetado (PBE), el Programa Nacional de Conservación de Energía Eléctrica (Procel) y el Decreto 4.059 /2001, que establece niveles mínimos de eficiencia energética para máquinas y aparatos fabricados y vendidos en Brasil.

Pero actualmente el marco más amplio de metas actualmente vigente es parte de la Ley N° 10.295, de 17 de octubre de 2001, que establece la Política Nacional para la Conservación y Uso Racional de la Energía. Dice en su art. 1: “La Política Nacional

para la Conservación y Uso Racional de la Energía tiene por objeto la asignación eficiente de los recursos energéticos y la preservación del medio ambiente”.

En general, se puede decir que la regulación de la Eficiencia Energética en Brasil tiene como objetivo general “la asignación eficiente de los recursos energéticos y la preservación del medio ambiente”. Para lograr este objetivo general, se crearon proyectos y programas, cada uno cumpliendo objetivos específicos de la normativa nacional.

En el caso del Programa Brasileño de Etiquetado (PBE), se puede decir que busca cumplir con dos objetivos generales: apoyar al consumidor en la decisión de compra y estimular el desarrollo tecnológico. Para ello, busca como objetivo específico de su regulación la clasificación de los productos disponibles en el mercado en términos de eficiencia energética. Cada reglamento de productos PBE serviría a un objetivo operativo del reglamento nacional.

Puede entenderse que el PBE trabaja en sinergia con otras normas, ayudando a lograr sus objetivos específicos. El Decreto N° 4.059/2001, que define los niveles mínimos de eficiencia energética, tiene como objetivo específico prohibir la fabricación y comercialización de máquinas y aparatos con niveles inferiores al límite mínimo estipulado. Este límite mínimo es utilizado por el PBE como el límite inferior de los niveles de eficiencia energética adoptados para clasificar los productos. El Sello Procel, uno de los proyectos del Programa Nacional de Conservación de Energía Eléctrica (Procel), tiene el objetivo específico de reconocer los dispositivos con mejor eficiencia energética del mercado. Los electrodomésticos que adquieren el Sello Procel son aquellos que además están clasificados en el nivel más alto de eficiencia energética del PBE.

Generalmente, los objetivos generales y específicos de la regulación de la Eficiencia Energética pueden deducirse de la normativa legal (Ordenanza o Resolución) en forma de Consideraciones a la decisión tomada o documentos informativos de la decisión regulatoria (como estudios preliminares).

Por ejemplo:

ORDENANZA N° 234, DE 29 DE JUNIO DE 2020 - Mejora parcial de los Requisitos de Evaluación de la Conformidad para Aires Acondicionados, estableciendo el Índice de Rendimiento de Refrigeración Estacional (IDRS), la reclasificación de categorías de eficiencia energética y determinando otras medidas para la disponibilidad de estos productos en el mercado nacional).

Ejemplo de objetivos generales y objetivos específicos:

<p>“Considerando que el PBE tiene como objetivo apoyar al consumidor en la decisión de compra y fomentar el desarrollo tecnológico a través de la clasificación de los productos disponibles en el mercado en términos de eficiencia energética;”</p>	<p>General: “Apoyar al consumidor en la decisión de compra y fomentar el desarrollo tecnológico”</p> <p>Específico: “a través de la clasificación de los productos disponibles en el mercado en términos de eficiencia energética”</p>
---	--

Ejemplo de objetivo operacional:

<p>“Considerando que el índice de eficiencia energética para acondicionadores de aire establecido por el PBE se calcula con base en el método de carga completa, no capturando los beneficios de eficiencia energética del producto de velocidad variable (conocido como “inverter”) y, por lo tanto, no permitiendo que el consumidor esté adecuadamente informado sobre el desempeño energético de los productos disponibles en el mercado brasileño;”</p>	<p>Calcular el índice de eficiencia energética para acondicionadores de aire establecido por el PBE con base en un método que captura los beneficios de eficiencia energética del producto de velocidad variable (conocido como inverter) para permitir que el consumidor esté adecuadamente informado sobre el rendimiento energético de los productos disponibles en mercado brasileño.</p>
--	---

Considerando sólo el PBE, podemos decir que cumplen muchas de las premisas denominadas SMARTER para una buena regulación, pero no todas.

Específico: Sí, porque los objetivos van dirigidos a cada producto;

Medible: Sí, porque es posible cuantificar el porcentaje de equipos etiquetados en cada categoría de consumo;

Realizable: Sí, porque son razonables y se establecen en debate con los interesados;

Importante: Sí, porque, como los productos sujetos a etiquetado se eligen entre los productos de mayor consumo energético puestos en el mercado, las reducciones que proporciona el etiquetado son más significativas, contribuyendo así más al objetivo mayor de la política;

Dentro de un marco de tiempo específico: No, porque existen plazos de implementación para que los regulados se adapten a la regulación, pero a la fecha no se han definido plazos específicos para que la regulación alcance sus objetivos;

Ético: Sí, porque están orientados a la conservación de los recursos naturales y son ampliamente discutidos con las partes interesadas.

Orientado a los resultados: No, en la actualidad no establecen resultados ni metas a alcanzar con el reglamento. Debe considerarse que los productos en el mercado están clasificados, pero no se establecen objetivos de eficiencia energética media de los productos en el mercado ni de cantidades o porcentajes de productos en los niveles A de la clasificación. Dichos resultados o metas establecidas, si no se logran dentro del período estipulado, podrían actuar como un aviso de la necesidad de nuevas revisiones regulatorias, por ejemplo.

f. Búsqueda de Alternativas para Intervenir

i. Aspectos Generales

Una vez definido el problema, establecida la necesidad de regular y los objetivos de la intervención estatal, el AIR se dirige a buscar qué alternativas existen para intervenir. Las alternativas a considerar dentro de la lista de posibles rutas de acción incluyen opciones regulatorias, opciones no regulatorias y la consideración del statu quo.

Luego de fijar los objetivos de la intervención, el siguiente paso en el AIR consiste en identificar las alternativas que pueden dar solución al problema planteado y cumplir los objetivos trazados, para luego evaluar y comparar sus costos y beneficios, y así escoger la alternativa que genere más beneficios sociales. En esta fase se busca que el regulador identifique las alternativas viables para alcanzar los objetivos y solucionar el problema planteado, de tal forma que cuente con una serie de medidas para evaluarlas luego y, con base en evidencia, seleccionar la mejor alternativa de intervención.⁶⁵

Las alternativas estarán estrechamente vinculadas a las fases previas del AIR, pues son las respuestas a las preguntas sobre cómo resolver el problema y alcanzar el objetivo de intervención. Así, la definición de las alternativas deberá estar enfocada en la situación que se intenta resolver y lo que pretende lograrse con la intervención.⁶⁶

¿Qué tener en cuenta en el momento de definir las alternativas?

En esta etapa del AIR, al regulador se le recomienda alimentar su lista de alternativas utilizando la herramienta de consulta pública, de tal forma que amplíe el rango de alternativas a considerar. La consulta se puede adelantar con los grupos afectados, con expertos en los temas o funcionarios de la administración con experiencia en el área a investigar, en especial las entidades de supervisión, que cuentan con datos relevantes. Otras fuentes de información útiles son las experiencias internacionales, investigaciones y documentos publicados, así como las estadísticas disponibles.

Al plantear las alternativas es conveniente hacerse las siguientes preguntas⁶⁷:

- ¿Las alternativas son constitucionales y legales?
- ¿Los grupos afectados tendrían la capacidad de tomar acciones por sí mismos para tratar de resolver la problemática?
- ¿Existe ya una regulación que trate el problema?
- ¿Qué otras entidades públicas están interesadas en resolver ese problema?
- ¿El problema tiende a permanecer por mucho tiempo o puede responder ante cambios en factores externos?

65. DNP-COLOMBIA “Guía Metodológica para la Elaboración de Análisis de Impacto Normativo (AIN)”, Marzo 2021 y leer las páginas 27 – 32.

66. DNP-COLOMBIA “Guía Metodológica para la Elaboración de Análisis de Impacto Normativo (AIN)”, Marzo 2021 y leer las páginas 27 – 32.

67. DNP-COLOMBIA “Guía Metodológica para la Elaboración de Análisis de Impacto Normativo (AIN)”, Marzo 2021 y leer las páginas 27 – 32.

- ¿Las alternativas son viables con los recursos disponibles? ¿Se tiene la capacidad de vigilar y hacer cumplir las regulaciones?

¿Qué alternativas considerar?⁶⁸

La decisión sobre cuáles alternativas analizar depende de una revisión preliminar donde se analicen y seleccionen las que son legítimas y factibles. Igualmente, dependerá de las causas que se intente resolver, pues una falla de mercado, por ejemplo, requerirá de intervenciones muy específicas para ser resuelta. Deberá considerarse también la viabilidad institucional de las alternativas, entendida como la factibilidad y competencia para poder implementarlas; es decir, si la entidad tiene facultades legales para resolver el problema y si la coordinación con otras entidades puede darse para asegurar que el problema sea resuelto.

En esta línea, la falta de capacidades institucionales o técnicas no debería ser una razón válida para dejar de analizar una posible alternativa. Es mejor que el regulador evalúe la opción y señale, de manera transparente, que no dispone de las capacidades necesarias para llevarla a cabo, en vez de eliminarla sin haberla considerado en el AIR.

Aunque no hay una regla sobre el número de alternativas por considerar, su cantidad debe ser proporcional a la magnitud del problema que se está tratando de resolver. El regulador deberá explorar las posibilidades reales de zanjar el problema e integrarlas al análisis cuando se tiene certeza de que potencialmente podrán ofrecer una solución a la situación.

Caso: AIR de aires acondicionados en Australia y Nueva Zelanda

Esta Declaración de Impacto de Regulaciones (DIR) considera cambios a las regulaciones de eficiencia energética para aires acondicionados de fuente de aire que utilice el ciclo de refrigeración por compresión de vapor (acondicionadores de aires acondicionados).

El programa de Eficiencia energética de equipos (E3) aplica los Estándares mínimos de rendimiento energético (MEPS) y las Etiquetas de clasificación energética (etiquetas) a una gama de aires acondicionados vendidos en Australia y Nueva Zelanda.

Estas regulaciones han promovido el desarrollo y la adopción de acondicionadores de aire eficientes en Australia y Nueva Zelanda. Sin embargo, hay margen para mejorar la eficiencia energética de acondicionadores de aire vendidos en ambos países eliminando las deficiencias de las regulaciones, que no han seguido el ritmo de la tecnología y los cambios en el mercado.

El objetivo de la acción gubernamental propuesta es resolver mediante una regulación los problemas que impiden el suministro y la compra. Sin la acción del gobierno, estas distorsiones del mercado y costos innecesarios continuarán. La resolución de los problemas también contribuiría a los objetivos del gobierno de mejorar la eficiencia energética y reducir las emisiones de gases de efecto invernadero.

68. DNP-COLOMBIA “Guía Metodológica para la Elaboración de Análisis de Impacto Normativo (AIN)”, Marzo 2021 y leer las páginas 27 – 32.

Se han identificado tres opciones de política (Opciones A, B y C) para resolver estos problemas. Las opciones reúnen siete propuestas de política. Las propuestas se han agrupado para que progresivamente impliquen una mayor intervención en el mercado. La opción C es la opción preferida. Se estima que proporcionará el mayor beneficio neto en Australia y Nueva Zelanda, y también proporciona el mayor ahorro de energía y emisiones de gases de efecto invernadero.

Esto podría afectar la disponibilidad de productos, la competencia del mercado o el cumplimiento de las nuevas regulaciones. Este riesgo se ha mitigado al tener diferentes fechas de inicio para las propuestas, teniendo en cuenta la cantidad de tiempo que los proveedores necesitan para ajustar.

Fuente: Agencia Internacional para la Energía - Resumen Análisis de Impacto Regulatorio (AIR): Aires Acondicionados en Australia y Nueva Zelanda 2018 - Original en idioma inglés en <https://www.iea.org/policies/7008-regulation-impact-statement-air-conditioners> - Visitado el 5 de marzo de 2021.

ii. Alternativas a Considerar: mantener el status-quo

Dentro de las alternativas planteadas siempre se deberá considerar, como referencia inicial, la posibilidad de no intervenir, manteniendo el statu quo. Esa deberá ser siempre la primera opción por estudiar, pues el regulador ha de preguntarse:

- ¿Qué sucedería si no se hiciera ninguna intervención?
- ¿El problema podría resolverse por sí solo o a través de acciones promovidas por el propio mercado?
- ¿La situación empeoraría hasta volverse intolerable?
- ¿Qué pasaría si no se realiza la regulación de EEE?
- ¿Existen otras opciones regulatorias o no-regulatorias que puedan cumplir con los objetivos establecidos?
- ¿Estas opciones son suficientes en sí mismas o deben implementarse en conjunto?
- ¿Qué se hace en otras partes del mundo o en algún lugar específico de referencia?
- ¿Cuáles son las modalidades en otros regímenes de EEE que ya están en funcionamiento? Sostener un diálogo abierto y consulta con otros actores del sector (Organismos de evaluación de la conformidad, productores, importadores, asociaciones de consumidores) sobre qué otras opciones consideran.

La alternativa de “no hacer nada”, más conocida como “statu quo”, sirve para tener una línea de base que permita, al efectuar la evaluación, comparar entre las alternativas planteadas. Asimismo, a la hora de considerar el escenario del statu quo, deberá tenerse en cuenta que la evolución tecnológica por sí misma generará cambios en la situación actual del sector en análisis. En el contexto del análisis para el etiquetado de eficiencia energética, el mercado por sí mismo puede procurar mejoras en el nivel de eficiencia de los productos.

g. Caracterización de las Alternativas Regulatorias y No-Regulatorias

Al momento de evaluar la forma como se puede solucionar un problema y alcanzar objetivos determinados, es importante tener en cuenta alternativas de distinta índole que podrían ser utilizadas. La caja de herramientas que pueden ser usadas como alternativas es amplia. Estas opciones van desde no tomar acción alguna, en el extremo de menor intervención, hasta la introducción de un monopolio estatal, conformando opciones de intervención más profundas.

El **Anexo II** contiene una lista de diferentes herramientas de política que los gobiernos pueden usar y analiza las circunstancias en las que es probable que cada uno sea apropiado. En general, cuando existe un mercado razonablemente competitivo, es recomendable favorecer las herramientas de política que lo perturben lo menos posible. Los mercados competitivos suelen ser más eficientes en la asignación de recursos.

En el área de eficiencia energética en particular, se pueden encontrar diversas alternativas que pueden ser consideradas para resolver problemas en esa temática. Estas pueden contemplar:

- Etiquetado voluntario
- Etiquetado obligatorio
- Introducción de niveles mínimos de desempeño energético (MEPS, por sus siglas en idioma inglés)
- Programas de incentivo a consumidores a actualización del parque electrodoméstico, por ejemplo, cambio de productos viejos y menos eficientes por nuevos y de mayor eficiencia, incentivos fiscales en la forma de reembolsos a consumidores que adquieran productos eficientes o desgravaciones a los contribuyentes que hagan compras de productos más eficientes.
- Incentivos a fabricantes o comercializadores para ofrecer productos más eficientes
- Campañas de sensibilización y comunicación que permitan a los consumidores hacer una selección de productos más eficientes.
- Metas voluntarias de eficiencia energética.
- Compras públicas de productos eficientes, destinadas a mandar una señal al mercado para los fabricantes y comercializadores que se buscan productos que cuenten con los niveles de eficiencia energética determinados a precios favorables

Cabe destacar que estas alternativas pueden ser utilizadas también de manera complementaria para robustecer la aplicación de la intervención regulatoria o pueden combinarse para garantizar un resultado mejor.

**PARTE 5 - METODOLOGÍAS
PARA EL ANÁLISIS DE
ALTERNATIVAS**

▶ PARTE 5 - METODOLOGÍAS PARA EL ANÁLISIS DE ALTERNATIVAS

a. Introducción

Este capítulo trata de las metodologías que pueden ser utilizadas para comparar las alternativas identificadas en el proceso de AIR. Para llevar a buen término el análisis, las alternativas escogidas deberán ser analizadas de conformidad con una metodología seleccionada. A grandes rasgos, existen metodologías cualitativas y metodologías cuantitativas que sirven para realizar este paso del AIR.

Al aplicar cualquier metodología, las alternativas se comparan entre sí, y a partir de ello se puede determinar cuál de ellas resulta más adecuada. Es importante escoger una sola metodología para comparar todas las alternativas, lo cual va a permitir definir cuál de ellas ofrece mejores resultados para la intervención.⁶⁹

El análisis y la evaluación de las alternativas dentro del AIR es un paso muy relevante, dado que toda intervención genera impactos sobre los diferentes agentes involucrados, de manera directa o indirecta. En ese sentido, la identificación correcta y la cuantificación de los impactos permite evaluar la conveniencia de la intervención y determinar el verdadero aporte al bienestar económico y social que justifique objetivamente su implementación. En otras palabras, este proceso ofrece al regulador la posibilidad de seleccionar la intervención que más beneficios genera a la sociedad en su conjunto, basándose en evidencia proveniente de información concreta, mejorando la política regulatoria y haciéndola más eficaz y eficiente.⁷⁰

En esencia, los impactos identificados deberán reflejar los objetivos que se busca alcanzar con la intervención. En el proceso de identificación de costos y beneficios de cada alternativa se requerirá identificar los cambios que la intervención generará sobre los diferentes agentes afectados. La identificación de los diferentes grupos afectados, ya realizada en el primer paso del análisis sobre la definición del problema, es fundamental para poder asignar los impactos esperados, tanto positivos como negativos, a cada grupo relevante.

Es posible utilizar diferentes tipos de análisis de acuerdo con la magnitud de los impactos esperados, así como por las diversas limitaciones que se presenten al momento de estimar los impactos -por ejemplo, las dificultades en la disponibilidad de información o de recursos técnicos. Por un lado, existen las metodologías cualitativas, las cuales se utilizan primordialmente cuando resulta muy difícil la cuantificación completa de los impactos esperados, ayudando así a subsanar la falta de información. Sin embargo, este tipo de análisis implica un cierto grado de subjetividad que deberá contemplarse en el momento de su aplicación, por lo que exige presentar la información que se utilice de la manera más objetiva, transparente y clara posible.⁷¹

69. DNP-COLOMBIA.- Guía Metodológica para la Elaboración de Análisis de Impacto Normativo (AIN).- Marzo 2021.- Págs. 67- 69.

70. DNP-COLOMBIA.- Guía Metodológica para la Elaboración de Análisis de Impacto Normativo (AIN).- Marzo 2021.- Págs. 67- 69.

71. Departamento Nacional de Planeación de Colombia, Proyecto “Incorporando el Uso de Análisis de Impacto Regulatorio en el Proceso de Toma de Decisiones de Colombia”, noviembre 2015 - Guía Metodológica de Análisis de Impacto Normativo

Por otro lado, existen los análisis cuantitativos, los cuales exigen expresar los resultados en términos numéricos y/o monetarios, y así permiten conocer el tamaño de los beneficios y costos analizados de las diversas alternativas de intervención. Estas metodologías implican la disponibilidad de información sobre el tamaño del problema al que se enfrenta el regulador, los costos de la posible intervención regulatoria, así como una medida de los beneficios esperados

Las siguientes secciones presentan una descripción detallada de cada una de las metodologías más usadas en la comparación de alternativas en el proceso de AIR. La primera de ellas es el análisis multicriterio, una familia metodológica que no requiere ni cuantificación ni monetización para ser aplicada (aunque puede hacerse y eso le garantiza mayor robustez). Luego se discutirán las principales metodologías cuantitativas, donde se requiere la cuantificación y la monetización de los costos y/o los beneficios.

b. Análisis Multicriterio ⁷²

El análisis multicriterio (AMC) es un método que permite orientar la toma de decisiones a partir de varios criterios comunes que sirven para comparar las alternativas seleccionadas para resolver el problema. Este método se destina esencialmente a la comprensión y a la resolución de problemas de decisión. Se utiliza para emitir un juicio comparativo entre proyectos o medidas heterogéneas, por lo que puede emplearse en evaluación de proyectos y programas, pero también en la comparación de opciones dentro del proceso de AIR.⁷³ Es una opción metodológica utilizada para darle valor a los impactos mediante la fijación de distintos criterios de evaluación y su forma de ponderación para la toma de decisiones. Se utiliza en situaciones donde la cuantificación y monetización de los impactos se complican por falta de información o experiencia técnica para hacerlo.⁷⁴

Con base en diversos criterios, los tomadores de decisión pueden integrar, en un contexto prospectivo o retrospectivo, la diversidad de las opiniones relativas a las alternativas para emitir un juicio.⁷⁵ La tabla 2 presenta los pasos básicos en la aplicación del AMC para comparar opciones en el proceso de AIR. El proceso debe ser participativo, abierto y transparente, apoyado en instrumentos y metodologías robustas que permitan traducir los juicios de valor sobre las opciones y encontrar la alternativa que mejor refleja la atención de los criterios seleccionados.

72. OCDE, Manual introductorio para realizar análisis de impacto regulatorio (AIR). Versión 1.0 Paris. Octubre de 2008. Pág. 14

73. UE. Evaluation Methodological Approach. https://europa.eu/capacity4dev/evaluation_guidelines/wiki/presentacion-detallada-9 (consultado el 13 de octubre de 2021)

74. UE. Evaluation Methodological Approach. https://europa.eu/capacity4dev/evaluation_guidelines/wiki/presentacion-detallada-9 (consultado el 13 de octubre de 2021)

75. UE. Evaluation Methodological Approach. https://europa.eu/capacity4dev/evaluation_guidelines/wiki/presentacion-detallada-9 (consultado el 13 de octubre de 2021)

Tabla 2. Pasos para la construcción del análisis multicriterio en el proceso de AIR

Etapas del análisis multicriterio	Descripción
1. Determinar el ámbito de aplicación	Las alternativas que van a ser comparadas deben ser claras y estar perfectamente descritas en detalle, a disposición de todos aquellos que participarán de la aplicación de la metodología.
2. Designar a los participantes en el proceso de valoración de las opciones.	El análisis multicriterio se basa en valoraciones (puntuaciones) y la selección por preferencias que efectúan miembros de un grupo que debe ser seleccionados con cuidado. Dichos participantes deben ser representantes de los grupos que directamente son afectados por el problema o actores relevantes para la problemática.
3. Identificar y seleccionar los criterios	Esta etapa es fundamental y requiere que los criterios se definan antes de realizar el análisis, reflejen los puntos de vista de los interesados, no sean redundantes y permitan identificar resultados indiscutibles. Los criterios pueden ser de diferente naturaleza (económicos, sociales, legales, etc.), pero deben reflejar los costos y beneficios de las alternativas. La selección de criterios puede hacerse usando diferentes técnicas.
4. Determinar el peso de los criterios y método de ponderación de los criterios.	Una vez los criterios definidos, una de las reglas del análisis consiste en ponderar estos criterios asignándoles un peso relativo que sea el indicador de su importancia relativa a los ojos de los actores.
5. Emisión de juicio por criterio.	Cada uno de los miembros del grupo deberá emitir su juicio sobre cada una de las alternativas que se comparan, con relación a cada uno de los criterios. Esto permite comparar las alternativas entre sí, pero también entender las opiniones de los distintos actores respecto a cada alternativa.
6. Agregación de los juicios.	Diferentes metodologías pueden ser utilizadas para agregar los juicios expresados por los actores, tales como: método de suma ponderada, método del producto ponderado, métodos basados en las relaciones de superación (outranking), etc.
7. Presentar los resultados.	En el AIR debe presentarse, a detalle, la aplicación metodológica y el resultado de la comparación de las alternativas.

Fuente: Adaptado de Unión Europea. Enfoque Metodológico de Evaluación. Original en idioma inglés. Disponible en https://europa.eu/capacity4dev/evaluación_directrices/wiki/presentacion-detallada-9

i. Ventajas y límites del análisis multicriterio ⁷⁶

El uso del AMC presenta ventajas innegables en situaciones donde no existe información completa, la complejidad de la problemática es elevada y no hay datos cuantitativos que permitan utilizar otro tipo de metodología. Entre las ventajas más relevantes están las siguientes:

- Encontrar una solución en situaciones complejas: La principal ventaja del análisis multicriterio es su utilidad para simplificar situaciones complejas. Efectivamente, se ha comprobado que, más allá de determinados criterios, la mayoría de los tomadores de decisión no son capaces de integrar la totalidad de la información en su valoración. Descomponiendo y estructurando el estudio, el análisis multicriterio permite avanzar paso a paso hacia la búsqueda de una solución, con toda transparencia.

⁷⁶ UE. Evaluation Methodological Approach. https://europa.eu/capacity4dev/evaluation_guidelines/wiki/presentacion-detallada-9 (consultado el 13 de octubre de 2021)

- Un método comprensible: Aunque las herramientas matemáticas o gráficas empleadas para tratar la información pueden ser complejas, las bases sobre las que se realiza la selección de los criterios y la puntuación de los resultados son a menudo sencillas, comprensibles y determinadas por el grupo que conduce el análisis. Gracias a ello, los actores implicados pueden seguir con claridad el proceso y las selecciones realizadas.
- Un método racional: Gracias al estudio homogéneo y simultáneo de un gran número de factores, este método permite también una valoración estable de los diferentes elementos incluidos en el análisis. En este sentido, racionaliza el proceso que conduce a las decisiones.
- Una herramienta de negociación útil en discusiones complejas: Dadas sus ventajas, el análisis multicriterio se ha convertido en un instrumento muy utilizado en la resolución de problemas complejos y en contextos conflictivos.

La claridad del método contribuye a “sosegar pasiones” durante el debate y a aumentar y desarrollar la comunicación entre los actores.

Hay también limitantes que deben ser tomadas en cuenta, para reducir el riesgo de aplicación de la metodología, tales como:

- Condiciones previas: Un requisito previo para la realización del análisis es la existencia de un mínimo de puntos de acuerdo entre los actores. Es así que el AMC de los objetivos operativos de un programa sólo puede llevarse a cabo si los actores coinciden en su objetivo global y, si es posible, en su objetivo específico. Por ejemplo: para hacer que los actores trabajen en el estudio de las variantes de su proyecto vial, es necesario que estén de acuerdo en la necesidad de mejorar la circulación automovilística en una zona determinada.
- Dificultad de las discusiones: No hay que subestimar las dificultades operativas para seleccionar las acciones o alternativas a estudiar, para definir los criterios de comparación y elaborar las tablas de puntuación. A veces, las discusiones para resolver estos puntos, esenciales para el éxito del ejercicio, pueden ser largas y complicadas.
- Disponibilidad de los datos: En determinadas situaciones, la falta de datos fiables en el plazo necesario para establecer y validar los métodos puede suponer un problema.
- Factor tiempo: La duración de la ejecución del análisis (y su coste) es a menudo el factor más limitativo en el marco de una evaluación. El AMC suele basarse en procesos prolongados e iterativos, que pueden requerir un importante y largo período de negociación. En el contexto de la evaluación, el factor tiempo en este tipo de análisis puede constituir un límite.
- Tecnicidad del método: Este tipo de análisis conlleva cierto grado de tecnicidad. Además de las herramientas informáticas que hay que saber manejar, los conceptos y los métodos matemáticos de agregación de datos requieren la cualificación adecuada; de lo contrario, se puede desarrollar el análisis de forma confusa y llegar a conclusiones erróneas.

Dimensión subjetiva del análisis: Aunque, sin lugar a dudas, el AMC racionaliza el enfoque de problemas complejos, incluyendo datos objetivos y subjetivos, es cierto que puede ser considerado, por sus detractores, como un método subjetivo.⁷⁷

77. UE. Evaluation Methodological Approach. https://europa.eu/capacity4dev/evaluation_guidelines/wiki/presentacion-detallada-9 (consultado el 13 de octubre de 2021)

Los recursos que se requieren para poner en práctica el AMC son de diferente naturaleza, entre los que destacan los siguientes:⁷⁸

- Recursos en tiempo: Generalmente, la realización de este análisis requiere tiempo, salvo en situaciones muy simples o en caso de recopilación de opiniones a posteriori. En las situaciones ex ante de ayuda a la decisión, los análisis multicriterio suelen durar varios meses.
- Recursos humanos: Salvo en casos muy sencillos, el análisis multicriterio implica la intervención de diversos grupos de actores.

iii. Aplicación del Análisis Multicriterio (AMC)

Existe una variedad de métodos para la aplicación del AMC, incluso, se ha indicado que se puede combinar con otras herramientas de recolección y de análisis, según las necesidades específicas de cada situación, tales como: (i) el análisis costo-eficacia, (ii) análisis FODA, (iii) panel de expertos, y (iv) herramientas de observación donde se lleve a cabo el estudio de casos, encuestas, cuestionarios o entrevistas de grupo.⁷⁹ También existen diferentes métodos AMC y herramientas de apoyo, que responden a una variedad de problemas que surgen en la valoración del impacto.⁸⁰

Como ya se mostró en la Tabla 2, el AMC requiere se sigan pasos determinados para su aplicación. Algunos elementos adicionales para la concretización de las diferentes etapas se discuten a continuación:

Seleccionar los criterios de evaluación: Los criterios de evaluación permiten medir el cumplimiento de los objetivos y los posibles impactos adversos, por lo cual deben estar directamente relacionados. No hay una regla sobre el número de criterios por seleccionar, todo dependerá de la magnitud del problema por resolver y los elementos que permitan entender cómo operarían diferentes opciones frente a la problemática.

- Los criterios deben reflejar las ventajas (beneficios) y desventajas (costos) de las opciones de intervención, y deberán estar definidos de manera que eliminen, en la medida de lo posible, cualquier subjetividad en ellos. Sin embargo, es relevante fijarse en que los criterios deberán excluirse mutuamente, de tal manera que se deseche dentro del análisis la existencia de dos criterios similares que pueden, en tal caso, sobreestimar los beneficios o costos que brinda dicha alternativa de la intervención.
- Establecer las alternativas por evaluar: Deberá ser diversa la identificación de las alternativas a considerar, pero a su vez deberán ser limitadas, para evitar que las opciones seleccionadas sean muy parecidas y que arrojan resultados similares. Estas alternativas por evaluar son las establecidas previamente en el paso a paso del análisis y deberán incluir también la alternativa de mantener el statu quo.
- Clasificar y evaluar cada alternativa: La evaluación de los resultados de las alternativas por

78 UE. Evaluation Methodological Approach. https://europa.eu/capacity4dev/evaluation_guidelines/wiki/presentacion-detallada-9 (consultado el 13 de octubre de 2021)

79 UE. Evaluation Methodological Approach. https://europa.eu/capacity4dev/evaluation_guidelines/wiki/presentacion-detallada-9 (consultado el 13 de octubre de 2021)

80 UE. Evaluation Methodological Approach. https://europa.eu/capacity4dev/evaluation_guidelines/wiki/presentacion-detallada-9 (consultado el 13 de octubre de 2021)

considerar se presenta dentro de una matriz que integre todos los criterios definidos – tanto cuantitativos como cualitativos – para tener en cuenta cada alternativa propuesta, a fin de determinar los beneficios y costos de cada una. Como cada uno de los criterios contempla diferentes escalas de medición, se sugiere estandarizar o calificar todos los criterios para poderlos comparar entre las diferentes alternativas. Para esto se deberá utilizar una escala – se recomienda 0 a 100, de 0 a 10 o de 0 a 1 -, donde el mayor valor – por ejemplo, 100 represente los resultados más deseables y 0 los menos deseables.

- Ponderar los criterios: Los criterios deberán ordenarse de acuerdo con su trascendencia, por lo cual es necesario asignarle un peso a cada uno, de manera tal que su suma sea igual a 1; así se determinan su nivel de importancia dentro de la toma de decisiones.

Dado el alto grado de subjetividad dentro de la construcción de los ponderadores, su determinación debería estar a cargo de un grupo experto provisto por el ente regulador, que deberá consensuar el nivel de importancia de cada uno de los criterios para tomar la decisión, escuchando las razones de cada grupo y exponiendo las propias –por ejemplo, si se cuenta con un presupuesto definido, el asunto de los costos puede revestir mayor importancia para tomar decisión–.

- Ponderar las calificaciones de cada opción: Una vez se dispone de la información de calificación y ponderadores, deberá calcularse la calificación final para cada una de las alternativas planteadas, como un promedio ponderado de las calificaciones otorgadas en cada uno de los criterios.

$$C_i = \alpha_1 C_{i1} + \alpha_2 C_{i2} + \dots + \alpha_n C_{in} = \sum_{j=1}^n \alpha_j C_{ij}$$

Donde $\alpha_1, \dots, \alpha_n$ representan las ponderaciones asignadas a cada criterio j ; mientras que c_{i1}, \dots, c_{in} son las calificaciones otorgadas por cada criterio j ; para la alternativa regulatoria i .

- Analizar los resultados: Una vez se tienen las calificaciones totales para cada alternativa es posible tomar la decisión de implementar la opción regulatoria con mejor resultado del análisis multi-criterio, así como sacar conclusiones de cada una de las alternativas analizadas.

c. Análisis Costo-Beneficio (ACB)

Una de las metodologías más utilizadas, obligatoria en varios países con sistemas de AIR, y que permite reconocer de mejor manera los impactos de cada una de las alternativas regulatorias es el Análisis Costo-Beneficio (ACB).

i. Definición del método de análisis costo / beneficio⁸¹

El ACB se puede considerar tanto como un enfoque para orientar la toma de decisiones como una metodología específica para realizar el AIR. Esto significa que su objetivo es tratar de asegurar que la regulación solo se proponga e implemente cuando sus beneficios sean mayores a los costos que impone. Este debería ser el caso para que el reglamento mejore la situación de la sociedad

81. OCDE, Manual introductorio para realizar análisis de impacto regulatorio (AIR). Versión 1.0 . París. Octubre de 2008. Págs. 9-14

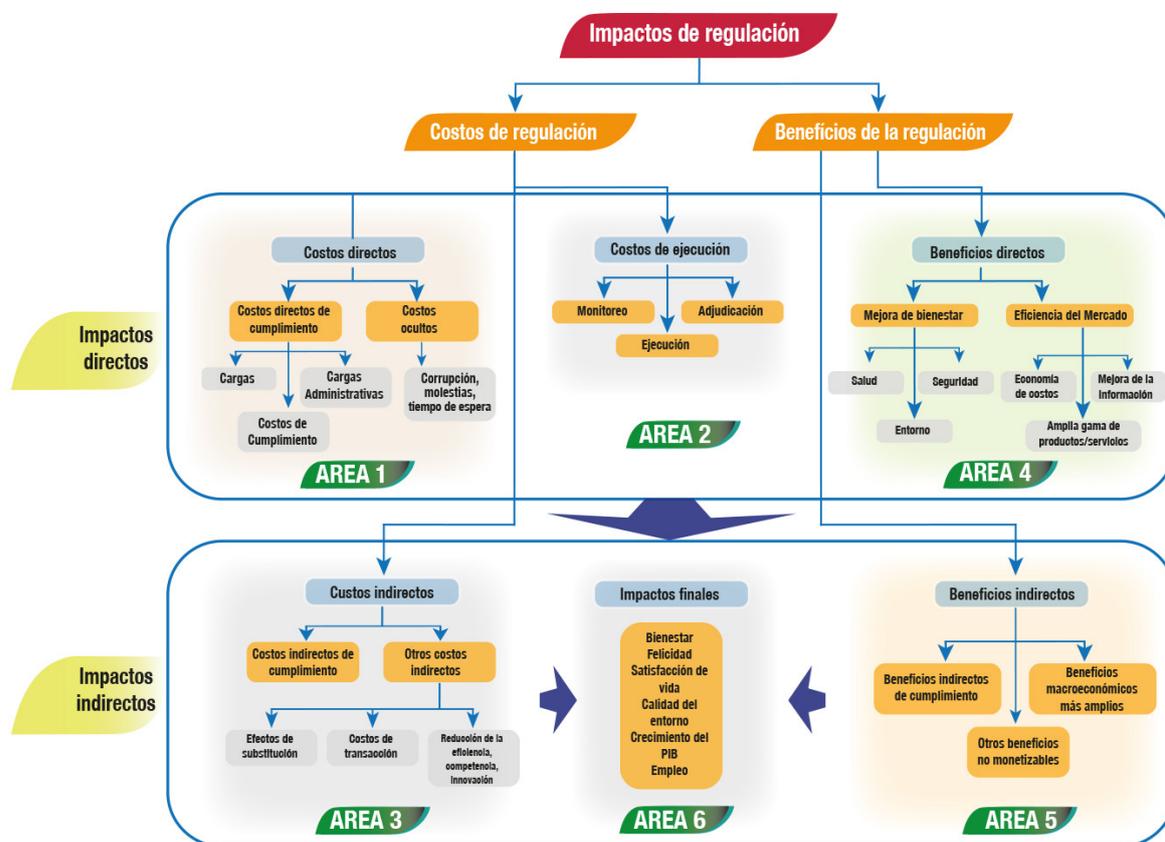
en su conjunto. Por lo tanto, los tomadores de decisiones deberán evaluar las solicitudes de nueva regulación preguntándose si están seguros de que los beneficios totales de la regulación son mayores que los costos. Si no está claro que este sea el caso, normalmente no se debería continuar con la regulación.

Al obviar el uso del AIR, existe un riesgo real de que la regulación resulte involuntariamente en la imposición de costos mayores frente a los beneficios obtenidos. Es probable que esto ocurra porque aquellos que se beneficiarán de una regulación a menudo presionan fuertemente para que se haga. Por otro lado, es posible que aquellos que asuman los costos no sean conscientes de su alcance, o es posible que no asuman individualmente un costo muy grande, aunque colectivamente los costos pueden ser grandes. En estas circunstancias, aquellos que soportan los costos no pueden presionar contra la regulación, particularmente si no están bien organizados en grupos más grandes.

Como metodología, el ACB representa la “mejor práctica” para el AIR. Debido a que se basa en cuantificar los beneficios y costos en términos monetarios y compararlos durante un período de tiempo adecuado, esta metodología proporciona una base sólida para comparar alternativas y para orientar a los tomadores de decisiones sobre las posibles implicaciones de las diferentes opciones.

Para comprender mejor los elementos del ACB, se presenta en el Cuadro 4 una tipología de costos y beneficios. La realización de un ACB supondría identificar la gran mayoría de dichos costos y beneficios para poder hacer una comparación robusta de las alternativas.

Cuadro 4.- Modelo de impactos regulatorios del ACB



Fuente: Renda et al. Assessing the Costs and Benefits of Regulation. CEPS. 2013. Disponible en: ec.europa.eu/smart-regulation/impact/commission_guidelines/docs/131210_cba_study_sg_final.pdf

ii. Análisis Cuantitativos de Costos y Beneficios ⁸²

En el ACB, debe predominar la información sobre beneficios y costos de manera cuantitativa. La información cuantitativa es aquella que se expresa en términos numéricos, generalmente monetarios. Esto es más útil para los responsables de la formulación de políticas porque es eficaz al permitir que se comprenda fácilmente el tamaño de los beneficios y costos que se analizan y, especialmente cuando los efectos se expresan en términos monetarios, facilitando la comparación de los impactos de diferentes regulaciones o propuestas de políticas.

Esto significa que para realizar un ACB correcto se deberá obtener información cuantitativa sobre el tamaño del problema de política, los costos de la acción reguladora y los beneficios esperados. Si la información cuantitativa no está disponible y no es posible crearla a través de técnicas de modelaje o con discusiones con las partes interesadas, entonces es mejor no utilizar el ACB, pues los resultados pueden distorsionarse y no aportar información relevante para la toma de decisiones.

Es importante señalar que, como cualquier otra metodología, el resultado que muestre el ACB no se trasladará automáticamente al proceso de toma de decisiones. Las metodologías son herramientas que ayudan a identificar una mejor opción o alternativa de intervención, pero de existir elementos cualitativos que deben ser integrados en el proceso deliberativo para tomar decisión, es posible hacerlo. El ACB, sin embargo, deberá ser claro en su alcance y limitantes y si varios costos y beneficios no han sido incluidos, es mejor no usar este abordaje metodológico y optar por la aplicación del AMC.

Un primer desafío para la realización de un ACB exitoso es integrar todos los elementos necesarios que deben ser considerados para la cuantificación. Una forma de asegurar que se consideren todos los costos relevantes es utilizar una lista de verificación de tipos comunes de costos regulatorios como un medio para pensar en los impactos probables de una regulación en particular, como se muestra a continuación.

Ejemplos de costos regulatorios comunes, por grupo afectado.

- Empresas
 - Los costos comerciales de familiarizarse con las regulaciones y planificar su cumplimiento (pueden incluir la contratación de asesoramiento externo)
 - Mayores costos de insumos debido a impactos regulatorios en los costos de materiales.
 - Costos de producción más altos debido a cambios en los procesos de producción, transporte o comercialización requeridos por la normativa.
 - Efecto de reducción en las ventas como consecuencia a las restricciones impuestas para acceder al mercado.
 - Tarifas de licencia u otros cargos impuestos por las regulaciones.

⁸². OCDE, Manual introductorio para realizar análisis de impacto regulatorio (AIR). Versión 1.0 . Paris. Octubre de 2008. Págs. 9-14

- ◉ Costo de cumplir con los requisitos de presentación de informes o mantenimiento de registros impuestos por las regulaciones.
- ◉ Costo de las inspecciones internas, tarifas de auditoría, etc. para garantizar que se logre el cumplimiento.

- Gobierno

- ◉ Aumento de los precios de los productos o servicios.
- ◉ Gama reducida de productos disponibles
- ◉ Retrasos en la introducción de nuevos productos (por ejemplo, debido a la necesidad de que los productores cumplan con los requisitos de prueba de productos regulados)
- ◉ Costo de administrar las regulaciones: incluye proporcionar información a las empresas, contratar y capacitar al personal del gobierno, procesar las solicitudes de aprobación de productos o licencias.
- ◉ Costo de verificar el cumplimiento: incluye la realización de inspecciones y auditorías, el monitoreo de los resultados (por ejemplo, la calidad del aire).
- ◉ Costos relativos a asegurar el cumplimiento de la regulación, lo que incluye la investigación de posibles incumplimientos y la realización de enjuiciamientos.

- Otros

- ◉ Costos de la competencia reducida, p. ej. favoreciendo a los productores existentes y dificultando la entrada a un mercado (conduce tanto a pérdidas de eficiencia como a transferencias de productores a consumidores debido a precios más altos)
- ◉ Costos de distribución, p. e j. si algunos de los costos anteriores son sufragados de manera desproporcionada por los pobres o algún grupo vulnerable
- ◉ Restricciones a la innovación y la capacidad de desarrollar y comercializar nuevos productos y servicios.

Ejemplos de beneficios regulatorios comunes, por grupo afectado.

- Empresas

- ◉ Reducción de accidentes y lesiones laborales; ganancias de productividad asociadas.
 - ◉ Mejor disponibilidad de información de mercado, por lo tanto, ganancias de eficiencia en la producción o distribución.
 - ◉ Mayor productividad / eficiencia debido a prohibiciones regulatorias sobre comportamientos anticompetitivos.
 - ◉ Precios reducidos de productos o servicios (por ejemplo, a través de restricciones regulatorias sobre comportamientos anticompetitivos)
- 

- Consumidores
 - Seguridad mejorada de bienes y servicios
 - Suministro de mejor información sobre bienes y servicios, lo que permite tomar mejores decisiones.
 - Aumento de los estándares mínimos de calidad para bienes o servicios.
- Gobierno
 - Mejora de la salud pública, lo que resulta en una reducción de los costos de atención médica.
 - Mayor disponibilidad de información para el gobierno, lo que permite una mejor toma de decisiones.
 - Costo de ejecución: incluye la investigación de posibles incumplimientos y la realización de enjuiciamientos.
- Otros
 - Beneficios de una competencia mejorada, p. ej. para restringir o prohibir el comportamiento anticompetitivo
 - Beneficios distributivos: si la regulación beneficia de manera desproporcionada a los grupos más pobres o a los grupos en áreas rurales.

Fuente: Adaptado de Victorian Guide to Regulation (p. 5-12).

Al realizarse un ACB es importante evitar la “doble contabilización” de costos y beneficios. Por ejemplo, las regulaciones pueden incrementar el costo de producción de bienes para las empresas. Esto se refleja en precios más altos para los consumidores. Sin embargo, si bien ambas partes soportan un costo, en términos económicos podría llegar a ser el mismo costo y no debería contarse dos veces.

iii Consideraciones sobre la aplicación de la metodología⁸³

● Cuantificación y monetización de costos y beneficios

En aquellos costos y beneficios donde existe un precio de mercado será fácil la cuantificación y la monetización. Encuestas u otras consultas con grupos de afectados pueden ayudar a crear estimaciones del monto de un costo identificado en particular para una empresa individual y luego combinarlo con:

- una estimación del número de empresas que probablemente se verán afectadas, y
- su conocimiento del número de veces que es probable que la regulación requiere que las empresas incurran en costos (es decir, por año).

83. OCDE, Manual introductorio para realizar análisis de impacto regulatorio (AIR). Versión 1.0 Paris. Octubre de 2008. Págs. 9-14

En algunos casos, las empresas pueden estimar cuánto tiempo tomará completar una tarea regulatoria. En este caso, deberá estimar el costo promedio por hora de completar la tarea.

Por ejemplo, una empresa podría necesitar comprar un nuevo equipo para cumplir con los estándares establecidos por la regulación. Estos costos de capital, o costos “únicos”, deberán contabilizarse por separado a los costos recurrentes como los que se enumeran anteriormente.

Para estimar los costos totales de la regulación, es necesario combinar tanto los costos únicos como los recurrentes identificados. Esto deberá hacerse seleccionando un período de tiempo apropiado durante el cual calcular los costos regulatorios totales y luego usando el descuento para llegar a una cifra monetaria única.

La tarea de identificar los beneficios suele ser mucho más fácil que la de identificar los costos, ya que los beneficios esperados constituyen las razones por las que se propusieron las regulaciones en primer lugar. Sin embargo, determinar la magnitud de estos beneficios y, en particular, tratar de expresarlos en términos monetarios puede resultar muy difícil. Esto se puede deber a que muchos beneficios regulatorios involucran cosas que no tienen un valor de mercado obvio, como vidas salvadas, lesiones evitadas y la contaminación o la degradación ambiental prevenidas.

Sin embargo, incluso si los beneficios no se expresan en términos monetarios, es importante tratar de estimar el tamaño de los beneficios, haciendo preguntas como: ¿cuántas vidas se puede esperar que salve una regulación de manera realista o cuántas lesiones podrían ser evitadas? ¿Cuánta contaminación se podría prevenir, de qué tipo y en qué lugares?

- Aplicación del descuento de los beneficios⁸⁴

Para obtener una estimación razonable de los costos totales de una regulación, generalmente es necesario comparar los impactos durante un período prolongado, generalmente diez años o más. Esto se debe a que deberían contabilizarse tanto los costos únicos como los recurrentes y a que los beneficios y costos a menudo ocurren en momentos diferentes.

Por ejemplo, una regulación podría hacer que las empresas gasten grandes sumas de dinero durante el primer o los dos primeros años para comprar nuevos equipos que reduzcan la contaminación derivada de la producción. Es posible que los beneficios, por ejemplo, medioambientales, no sean perceptibles a corto plazo y que los mismos perduren en el largo plazo a diferencia de los costos que impactan inmediatamente. El efecto del tiempo sobre el dinero hace que un dólar recibido o gastado hoy valga más que un dólar recibido (o gastado) en el futuro.

Las diferencias en los momentos en que se producen los beneficios y los costos deberán ajustarse aplicando una tasa de descuento. Esta es una forma de ajustar los valores de los beneficios y costos que ocurren en diferentes momentos por una tasa de porcentaje dada para hacerlos directamente comparables por la medida del valor de la moneda actual. Al sumar todos los beneficios y costos que surgen durante un número determinado de años y aplicar la tasa de descuento, se puede calcular un “Valor Presente Neto” (VPN). Esta es una sola cifra que resume el valor actual del impacto general de las regulaciones. Si es positivo, los beneficios son mayores que los costos. Si es negativo, los costos son mayores que los beneficios.

84. OCDE, Manual introductorio para realizar análisis de impacto regulatorio (AIR). Versión 1.0 Paris. Octubre de 2008. Págs. 9-14

Por lo tanto, el VPN es una herramienta de decisión esencial que permite al regulador determinar si una propuesta regulatoria beneficia a la sociedad y comparar dos propuestas regulatorias con costos y beneficios que ocurren en diferentes momentos para ver cuál proporcionará el mayor beneficio a la sociedad.

Es necesario descontar el valor de los costos y beneficios futuros por tres razones.

- Primero, nos permite tener en cuenta la tasa de preferencia temporal. Es decir, las personas valoran más un beneficio que obtienen hoy que el que obtendrán en el futuro.
- En segundo lugar, el descuento es necesario para tener en cuenta la incertidumbre. Es decir, existe el riesgo de que no se obtenga un beneficio futuro esperado: en el contexto regulatorio, esto sugiere que los beneficios esperados de la regulación en años futuros pueden no realizarse. El descuento es una forma de reconocer este riesgo y tenerlo en cuenta en nuestros cálculos.
- En tercer lugar, el descuento se utiliza a menudo para tener en cuenta la inflación de precios. Es decir, un dólar puede comprar menos en el futuro de lo que compra hoy debido a la inflación de precios. Por lo tanto, su valor futuro es menor que el valor actual. Al realizar un ACB, deberá determinar si todos los valores se expresarán en los valores una misma moneda, durante cada período de tiempo incluido en el análisis. Si elige la última opción, se deberá utilizar la tasa de descuento para convertir estos valores futuros en dólares a los valores equivalentes de hoy.

- El análisis de equilibrio para el ACB⁸⁵

En muchos casos, el tipo de beneficios que se espera que se deriven de una regulación será claro, pero la probable efectividad de la regulación para generar esos beneficios estará sujeta a mucha incertidumbre. Por ejemplo, se puede esperar que la reglamentación para que todas las personas usen cascos mientras andan en bicicleta reduzca las muertes y lesiones hasta cierto punto, pero puede que no esté muy claro qué tan efectiva será dicha reglamentación.

En tales casos, un “análisis de equilibrio” puede resultar útil. Esto se basa en estimar los costos de la regulación y luego preguntar:

¿Qué tan efectiva deberá ser la regulación para que se considere que los beneficios justifican los costos? Luego, los responsables de la formulación de políticas pueden emitir juicios sobre si se espera que las regulaciones tengan este grado de efectividad.

En el ejemplo anterior, el responsable de la formulación de políticas preguntaría:

¿Cuántas muertes y lesiones deberían evitarse para que su valor iguale al menos los costos reglamentarios (incluida la compra de cascos para bicicletas, la aplicación de la reglamentación, etc.)? Según lo que sabemos, ¿es probable que estos beneficios se obtengan en la práctica?

85. OCDE, Manual introductorio para realizar análisis de impacto regulatorio (AIR). Versión 1.0 Paris. Octubre de 2008. Págs. 9-14

- El Manejo del Riesgo en el ACB⁸⁶

La consideración del riesgo ha adquirido importancia como parte de la valoración que debería estar integrada en el AIR. Claramente, el nivel de riesgo constituye un elemento imprescindible para justificar una intervención gubernamental; por ello, se deberá determinar cuál es un nivel de riesgo permisible para que la intervención se justifique, como parte de la definición del problema.

El riesgo se define como la probabilidad de que suceda un evento determinado, impacto o consecuencia adversa (Probabilidad) multiplicado por el resultado de ese evento en daños o pérdida (Daño).

$$\text{Riesgo} = \text{Probabilidad} \times \text{Daño}$$

Una intervención eficiente debería incorporar la valoración del riesgo en su diseño, pues discriminar según el nivel de riesgo es uno de los elementos más significativos para asegurarse que la intervención estará mejor construida desde su diseño. En ese sentido, una primera aproximación consiste en establecer evidencia sobre el “riesgo real” frente al “riesgo percibido” por la sociedad. Entender correctamente cuál es el nivel de riesgo real que se presenta evita sobredimensionar o subestimar la problemática.

Una herramienta para introducir el tema de riesgo en la preparación del AIR es el principio de precaución, que se refiere al diseño de intervenciones encaminadas a aminorar riesgos potenciales sin conocer con exactitud las relaciones de causalidad y los efectos probables de dicha intervención. Es decir, plantea el diseño de una intervención que se aplica de una manera generalizada y por igual a todos los actores afectados, sin orientar los recursos según el nivel de riesgo. Por ejemplo, en el caso de una probable epidemia, el Gobierno puede tomar la decisión de intervenir y establecer requisitos a toda la población, aun cuando se desconozca la magnitud de la situación, para evitar que la gente se concentre en lugares públicos y reducir el riesgo de contagio de la enfermedad.

Aunque el principio de precaución se utiliza con frecuencia, deberá usarse con cuidado. Su uso desproporcionado puede resultar contraproducente, pues si el riesgo y su magnitud no se entienden en sus correctas proporciones, pueden destinarse recursos a problemas mínimos, en detrimento de un mejor manejo de riesgos mayores, y los costos de oportunidad ocasionados pueden ser elevados. La aplicación del principio de precaución deberá cumplir con principios de mejora normativa, tales como proporcionalidad, consistencia, transparencia, responsabilidad y objetividad.

Ejemplos de análisis de impacto en el tema de productos energéticamente eficientes realizados en diferentes jurisdicciones con análisis costo-beneficio

En muchos países se realizan análisis costo-beneficio para determinar las mejores alternativas de intervención y favorecer la transición hacia la eficiencia energética. A continuación, se ofrecen referencias de esos AIR, donde hay extensas explicaciones sobre la forma como se calculan los costos y los beneficios que son considerados para el análisis.

86. DNP-COLOMBIA Guía Metodológica para la Elaboración de Análisis de Impacto Normativo (AIN) Marzo 2021 Pág. 50.

Unión Europea – Lista de reglamentos técnicos de productos energéticamente eficientes:

https://energy.ec.europa.eu/topics/energy-efficiency/energy-label-and-ecodesign/list-energy-efficient-products-regulations-product-group_en

Estados Unidos – Portal centralizado de regulaciones de todas las agencias federales del Ejecutivo. Búsqueda por temas o por agencia. Todos los análisis de impacto se encuentran publicados:

[Regulations.gov](https://www.regulations.gov)

Australia – Análisis de impacto publicados a nivel federal: <https://oia.pmc.gov.au/published-impact-analyses-and-reports> y en el estado de Victoria: <https://www.vic.gov.au/regulatory-impact-statements>

d. Análisis Costo-Efectividad (ACE) ⁸⁷

Otra de las metodologías más utilizadas y que permite establecer la mejor entre dos alternativas en cuanto la intervención estatal ya ha sido definida es el Análisis de Costo-Efectividad (ACE).

ACE es una metodología que tiene un alcance más limitado que el ACB y requiere menos recursos y experiencia para completarla. Básicamente, toma los beneficios de la regulación como se dan y hace la pregunta: ¿Cuál de las posibles formas de lograr el objetivo regulatorio tiene el costo más bajo?

Se dice que la opción de menor costo es la más “rentable”. También puede considerarse la opción más eficaz. El beneficio clave del ACE para los funcionarios que realizan AIR es que no es necesario valorar necesariamente los beneficios en términos monetarios. En cambio, sólo se deben monetizar los costos, lo cual suele ser significativamente más fácil que valorar los beneficios.

Sin embargo, el ACE no responde a la pregunta básica de si la regulación debería proceder en absoluto, tal como sucede con el resto de las metodologías. En cambio, responde a la pregunta: Si procede la intervención, ¿qué opción es preferible?

El ACE refiere a una comparación de los costos y la efectividad de las opciones que se están analizando, lo cual exige que a las alternativas de intervención se les estime los costos y se identifique una medida que represente su “efectividad”; ha de tenerse en cuenta que dicha medida no necesita ser monetizable. Esto significa, comparar las alternativas en términos de sus respectivos costos para alcanzar un resultado esperado, entendido como un beneficio. En esta metodología se parte de la idea de que la intervención es beneficiosa y el regulador la utilizará para saber cuál de las opciones implica menores costos para alcanzar el beneficio esperado.

87. OCDE, Manual introductorio para realizar análisis de impacto regulatorio (AIR). Versión 1.0 París. Octubre de 2008. Pág. 14

Esta metodología implica seguir ciertos pasos muy claros, entre los que destacan los siguientes:⁸⁸

- Definir un periodo para realizar el análisis de la evaluación: Es imprescindible definir el plazo de tiempo en el cual se espera que la intervención ocurrirá, con el fin de estimar cómo dichos costos y beneficios pueden variar a lo largo de los años -medida más usada en este tipo de análisis-: ¿aumentarán, disminuirán o desaparecerán? Vale considerar que, por ejemplo, hay impactos que ocurren una sola vez durante la intervención, mientras que otros pueden ser recurrentes.
- Identificar y cuantificar los costos a incluir en el análisis: Los costos deberán estar estrechamente relacionados con la identificación de actores hecha en la definición del problema. Entre ellos deberán estimarse no sólo los costos que impactan a los grupos específicos, sino también los que producen efectos en la implementación en su conjunto. Principalmente se cuantifican los costos directos generados por las alternativas planteadas. Sin embargo, de acuerdo con cada uno de los costos identificados con anterioridad, se deberá utilizar la mejor metodología para estimarlos, que se explica con más detalle en esta sección.
- Identificar y cuantificar los beneficios en términos de la unidad de efectividad: Este paso deberá indicar cuál es la unidad de medida que describe de mejor manera los impactos positivos de la intervención y dicha unidad dependerá del problema por resolver. El indicador de efectividad estará también directamente relacionado con el objetivo identificado en la primera fase del AIR. Además, es vital definir el beneficio en unidades de efectividad, por ejemplo, vidas salvadas, mayores salarios o empleos creados.
- Calcular el valor presente de los costos: Los costos cuantificados deberán ser descontados para obtener el valor presente o el valor equivalente de la intervención en el año de implementación de la alternativa, dado que el valor del dinero cambia con el tiempo.
- Calcular la relación costo-efectividad (RCE) de cada alternativa: La relación costo-efectividad se calcula como el cociente entre el Valor Presente de los Costos (VPC), cuyo valor es monetario, y la medida de efectividad encontrada (valor no monetario). Así es posible medir el costo incurrido por cada unidad de beneficio alcanzado por la implementación de la alternativa regulatoria, de tal manera que la alternativa más costo-efectiva es la que tiene la menor relación costo-efectividad encontrada.

e. Análisis de Costeo Estándar (ACS)

En Holanda se desarrolló una metodología para considerar los costos administrativos que resultan de dar informaciones a las autoridades, como resultado de obligaciones impuestas por la regulación (costos administrativos), denominado Análisis de Costeo Estándar (o Standard Cost Model, SCM, en inglés). Muchos países la han adaptado y con ello se puede determinar el equivalente monetario de todas las actividades administrativas realizadas por los entes regulados para cumplir con obligaciones de información.

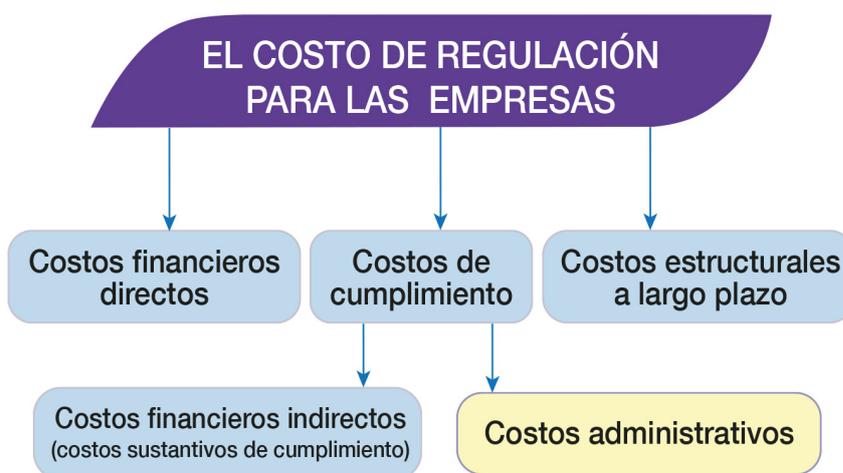
88. Departamento Nacional de Planeación. Guía Metodológica para la Elaboración de Análisis de Impacto Normativo (AIN) Marzo 2021 Págs. 67-69

i. Metodología del ACS

Antes de describir el ACS, es importante aclarar qué se entiende por costos administrativos.

Los costos de la regulación: La regulación tiene una serie de consecuencias para las empresas, entre las cuales existen costos asociados con la actividad económica o con actividades adicionales que deben realizar para poder operar formalmente. La siguiente figura ilustra los diferentes tipos de costos que la regulación puede imponer a las empresas.

Figura 2: Los diferentes costos de la regulación para las empresas



Fuente: International Standard Cost Model Network -SCM Network-, International Standard Cost Modern (SCM) Manual, 2006. Disponible en <https://web-archive.oecd.org/2012-06-15/153963-34227698.pdf>

Los costos financieros directos son el resultado de una obligación concreta y directa de transferir una suma de dinero al Gobierno o a la autoridad competente, como por ejemplo, los impuestos o el pago por una licencia o permiso de operación.

Los costos de cumplimiento corresponden a aquellos necesarios para el cumplimiento de la regulación. Estos se pueden dividir en “costos de cumplimiento sustantivos” y “costos administrativos”

Ejemplos de costos sustantivos de cumplimiento:

- Filtros de acuerdo con los requisitos medioambientales.
- Instalaciones físicas de conformidad con la normativa sobre condiciones de trabajo.

Ejemplo de costos administrativos:

- Obligación de informar a la autoridad correspondiente que el filtro ha sido instalado (presentando la documentación de la instalación del filtro).
- Un informe anual sobre las condiciones de trabajo.

ii. Esquema del ACS

El ACS es diseñado para medir las cargas administrativas para las empresas que surgen de las obligaciones de información impuestas por la regulación y hoy en día es el método mayormente en países del norte de Europa. Si bien este análisis no es de uso universal, sí permite conocer qué tanto peso conlleva una regulación para los regulados y para la administración.

Este modelo ha sido desarrollado como un método simplificado y coherente para estimar los costos administrativos impuestos a las empresas por el gobierno.

El modelo es una forma de dividir la regulación en una gama de componentes manejables que se pueden medir. Se centra solo en la medición de las actividades administrativas que deberán llevarse a cabo para cumplir con la regulación y no en si el reglamento en sí es razonable o no.

Una fortaleza clave del ACS es que utiliza un alto grado de detalle en la medición de los costos administrativos, en particular hasta el nivel de actividades individuales.

iii. Informaciones necesarias y sus componentes (información requerida y actividades administrativas)

Las obligaciones de información son las obligaciones derivadas de la regulación consistente en proporcionar información y datos al sector público y a terceros. Una obligación de información no necesariamente significa que la información va a ser transferida a la autoridad pública o a personas privadas, pero puede incluir la obligación de disponer de información para su inspección o suministro previa solicitud. Un reglamento puede contener muchas obligaciones de información, como:

Requerimientos de datos o Solicitud de Información: Cada obligación de información consiste en uno o más requerimientos de datos. Un requerimiento de datos es cada elemento de información que debe proporcionarse para cumplir con una obligación de información.

Actividades administrativas: Para proporcionar la información para cada requerimiento de datos, se deberá llevar a cabo una serie de actividades específicas. El ACS estima los costos que comprende cada actividad. Las actividades pueden realizarse internamente o ser subcontratadas. Puede ser necesario realizar adquisiciones para completar una actividad específica y donde estas solo se utilicen para cumplir con el requisito que se incluya en la estimación. Por ejemplo: la compra de una actualización de un software interno de la empresa que requiere ser modificado para gestionar la actividad específica requerida, para la actividad administrativa.

Precio: El precio consiste en una tarifa, costos salariales más gastos generales para actividades administrativas realizadas internamente o costo por hora para proveedores de servicios externos.

Tiempo: La cantidad de tiempo necesario para completar la actividad administrativa.

Cantidad: La cantidad comprende el tamaño de la población de empresas afectadas y la frecuencia con la que se debe completar la actividad cada año.

La combinación de estos elementos da la fórmula básica del ACS:

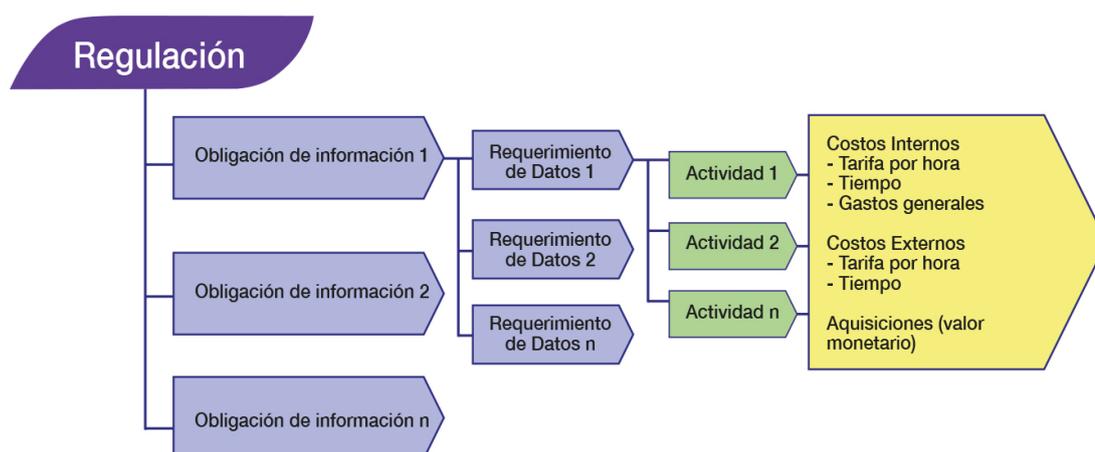
Costo por actividad administrativa (o por requerimiento de datos) = Precio x Tiempo x Cantidad (Población x Frecuencia).

Además, ciertas solicitudes de información pueden incluirse como un costo promedio por año que se espera que dure. Este precio luego se multiplica por el tamaño de la población afectada, ya que, es ya un costo anual.

Sin embargo, una empresa puede necesitar una conexión a Internet para cumplir con un deber de informes digitales, pero porque la conexión también se utiliza para muchos otros propósitos de conexión, estos costos no se incluyen directamente en la medición. Estos se incluyen indirectamente a través de la sobrecarga.

Por ejemplo, una actividad administrativa tarda 3 horas en completarse (tiempo) y el coste por hora del miembro del personal del negocio que lo completa es de 10 euros (tarifa). Por lo tanto, el precio es de $3 \times 10 = 30$ euros. Si este requisito se aplicara a 100.000 empresas (población) que cada una tenía que cumplir 2 veces al año (frecuencia), la cantidad sería de 200.000. Por lo tanto, el costo administrativo total de la actividad sería el equivalente a $200.000 \times 30 = 6.000.000$ euros.

Figura 3: Estructura del ACS



Fuente: International Standard Cost Model Network -SCM Network-, International Standard Cost Modern (SCM) Manual, 2006. Disponible en <https://web-archiv.eocd.org/2012-06-15/153963-34227698.pdf>

iv. Diferentes tipos de mediciones del ACS – ex-ante y ex-post.

El ACS se puede utilizar para medir la línea de base de la administración de cargas – una llamada medición ex-post, que es una medida de los objetivos administrativos para las empresas con respecto a una ley aplicada, instrumento estatutario u otra iniciativa. Una medición de línea de base es una declaración de los costos administrativos generales que tienen las empresas al seguir un conjunto actual de regulaciones en un modelo dado. Se puede hacer una medición de referencia de áreas seleccionadas de regulación o de toda regulación que afecta a los negocios.

Un elemento central del ACS es que una vez que se ha medido la línea de base, deberá actualizarse para reflejar el progreso en la simplificación y las nuevas regulaciones que han quedado en efecto. Es importante que las estimaciones de los costos administrativos de la nueva reglamentación sean de una calidad similar a la medición de referencia.

Por lo tanto, una medición del ACS también puede consistir en una medición de las consecuencias administrativas anticipadas de un proyecto de ley, proyecto de orden ejecutiva u otra iniciativa. Dicha medición se denomina medición ex-ante, y se trata de medir las consecuencias administrativas de la norma o iniciativas antes de su aplicación. Los resultados de una medición ex-ante puede formar parte de la evaluación de impacto global de los efectos económicos y administrativos de un proyecto de ley en el sector público, las empresas, los ciudadanos, el medio ambiente, etc.

También se realizan mediciones ex-post para mantener actualizada la medición de referencia con las consecuencias de normas nuevas o modificadas. Manteniendo regularmente la medición de referencia actualizada es posible seguir el desarrollo de los costos administrativos generales dentro de un país/sector/departamento.

v. El negocio normalmente eficiente

El concepto fundamental – y unidad de medición – del ACS es el “negocio normalmente eficiente”. Estos negocios se toman dentro del grupo objetivo que maneja sus tareas administrativas de manera normal. En otras palabras, las empresas que manejan sus tareas administrativas ni mejor ni peor de lo razonablemente esperado. La intención con el ACS es, por lo tanto, identificar contextos generales que puedan rastrearse directamente hasta la regulación. El ACS no incluye, por lo tanto, a las empresas que, por varias razones son particularmente eficientes o ineficientes.

El negocio normalmente eficiente se encuentra mediante la realización de entrevistas con una serie de empresas típicas en el grupo objetivo, con posibles asesores externos que se ocupan de tareas subcontratadas para las empresas, y posiblemente con otros expertos. El objetivo de las entrevistas es averiguar cuánto tiempo utilizan las empresas en la actividad individual que está asociada a un requerimiento de datos. Se hace un chequeo para ver que hay consistencia en las respuestas de las empresas. Si este no es el caso, se realizan más entrevistas de negocios hasta que sea posible determinar el consumo de tiempo estandarizado asociado a las actividades administrativas para el negocio normalmente eficiente.

vi. Costos únicos y recurrentes

Al llevar a cabo un ACS, se hace una distinción entre costos únicos y los recurrentes de la regulación.

Costos únicos son los costos que solo se mantienen una vez en relación con la adaptación de las empresas a una legislación/reglamento nuevo o modificado. Esto no incluye los costos que una empresa puede tener en relación con el cumplimiento de las regulaciones existentes por primera vez, por ejemplo, como consecuencia del aumento de la facturación o la expansión de nuevas áreas de actividad en el negocio. Como tal, solo la introducción de una regulación nueva o modificada puede dar lugar a costos únicos.

Los costos únicos no se incluyen en la medición de referencia. Sin embargo, forman parte de mediciones Ex-ante para su inclusión en una evaluación de impacto reglamentario. Un ejemplo es el requisito de que las empresas lean las directrices como resultado de un cambio en un reglamento.

Los costos recurrentes son los costos administrativos en que las empresas incurren constantemente para cumplir con la obligación de información de la regulación. Pueden ser costos que surgen a

intervalos regulares, por ejemplo, con declaraciones de IVA. También pueden ser costos que surgen en intervalos irregulares para cada empresa, por ejemplo, si van a solicitar un subsidio de exportación o presentar una solicitud de planificación. De manera similar, puede ser una tarea

administrativa que la empresa experimenta en una sola ocasión, por ejemplo, en relación con el registro de la empresa cuando solicita un número de identificación tributaria o una solicitud de autorización. Lo común entre estos dos tipos de costos es que surgen en conexión con una situación dada para el negocio, de ahí el término costos determinados por la situación. Tales costos incluyen aquellos asociados con el inicio y la expansión de un negocio.

Los elementos de costos recurrentes significan que los costos se repiten a nivel de toda la economía. Una empresa individual sólo puede experimentar un costo administrativo particular una vez al año, o incluso con menos frecuencia. Sin embargo, a nivel de toda la economía, tales costos se repiten.

Los costos administrativos recurrentes se miden tanto en la fase ex-ante como en la ex-post.

Casos de mediciones de cargas administrativas en diferentes países europeos

En Dinamarca, la unidad central de coordinación es la Agencia Danesa de Comercio y Empresas en su División para la Mejora de la Regulación Empresarial.

En Noruega, es el Ministerio de Comercio e Industria quien coordina las mediciones del Modelo de Costos Estándar.

En los Países Bajos, el Ministerio de Finanzas tiene la responsabilidad de coordinar mediciones.

En Suecia, Mute, la Agencia Sueca para el Crecimiento Económico y Regional, coordina las medidas.

En el Reino Unido, el Ejecutivo para la Mejora de la Legislación, en la Oficina del Gabinete tiene la responsabilidad para coordinar las mediciones del Modelo de Costos Estándar.

**PARTE 6 - EL DOCUMENTO
DE IMPACTO
REGULATORIO, CONSULTA
PÚBLICA Y EL INFORME
DE RESULTADOS DE LA
CONSULTA PÚBLICA**

▶ PARTE 6 - EL DOCUMENTO DE IMPACTO REGULATORIO, CONSULTA PÚBLICA Y EL INFORME DE RESULTADOS DE LA CONSULTA PÚBLICA

a. El Documento de Impacto Regulatorio (DIR)

El Documento de Impacto Regulatorio (DIR) tiene por objeto materializar los resultados del AIR. El DIR permite a los destinatarios del AIR analizar sistemáticamente los impactos potenciales de una propuesta de intervención para la toma de decisiones gubernamentales, fomentando que éstos sean más transparentes y basados en la evidencia.

Con los resultados de las valoraciones indicadas en los apartados anteriores, el responsable del AIR deberá, como buena práctica, preparar un DIR a nuevas propuestas regulatorias y cuando se revisen los reglamentos existentes.

Todo AIR deberá incluir al menos la siguiente información:

- Nombre de la entidad reguladora responsable
- Nombre de la propuesta regulatoria
- La descripción del problema
- El esquema de los objetivos de la acción de gobierno
- Un resumen de las opciones disponibles
- El impacto probable de la propuesta frente a las empresas, las organizaciones comunitarias y el medio ambiente
- Los impactos regulatorios más probables, incluido el impacto para las MIPYME
- Riesgos asociados a la opción elegida y su gestión propuesta
- Impactos más probables en el comercio y la inversión internacionales
- Fechas clave y cronograma de implementación.

b. Consulta Pública

Como se indicó al inicio del presente documento, el mecanismo de consulta pública puede ser utilizado a lo largo del desarrollo del AIR. Pero, además, el DIR puede ser objeto de evaluación por expertos independientes y se considera buena práctica internacional que también sea sometido a una consulta pública formal, pues es importante que se permita la participación de grupos de interés en la etapa de cierre del AIR.

La consulta pública, como mecanismo de participación ciudadana, es un paso fundamental para garantizar que, durante la elaboración del AIR, se incorporen los aportes de grupos potencialmente afectados por la propuesta, desde los espacios y a través de mecanismos de participación e intervención que se establezcan. Lo anterior supone que se logrará un mejor análisis final si se cuenta con los diferentes puntos de vista de los diferentes grupos afectados.

La consulta es también una forma significativa para obtener información y datos para el desarrollo del AIR, pero para que funcione adecuadamente, el regulador también debería brindar información a los interesados que sirve de apoyo al proceso de consulta. Los afectados —grupos y personas— tenderán a participar de una manera más efectiva si tienen un mejor entendimiento sobre la propuesta que se hace y los problemas que están tratando de resolverse. Por ejemplo, dar materiales por escrito antes de cualquier reunión o uso de técnica de consulta es fundamental para que los participantes estén informados. También, el uso de preguntas específicas puede ayudar a refinar la consulta y centrarse en los aspectos donde se busca información.

La consulta, a su vez, debería efectuarse con tiempo suficiente para su planeación y desarrollo. Cuanto más temprano se consulte a los actores potencialmente afectados, más posibilidades hay de que sean efectivos los resultados de la consulta; además, a los grupos o individuos que participan en el proceso de consulta (ver Anexo I) se les debería dar el tiempo suficiente para preparar su participación. Los plazos de consulta deberán ser razonables y establecidos con claridad, para permitir que los grupos conozcan la información con antelación y así poder elaborar su participación con el tiempo adecuado.

c. Informe de resultados de la Consulta Pública

Las opiniones expresadas por los participantes en el proceso de consulta deberán ser consideradas seriamente y en su totalidad por el regulador. No se trata de aceptar todos los comentarios recibidos como insumo para el AIR, pero sí deberá responderse a las contribuciones y asegurarse que quienes participaron encontraron una oportunidad para expresar sus ideas y consideraciones.

En el último paso del AIR es fundamental elaborar el informe de resultados de la Consulta Pública. Dicha sección recoge los diversos aportes de los grupos consultados y los resultados de las discusiones y los posicionamientos.

El informe de resultados tiene una doble finalidad. Por un lado, proporciona a la entidad reguladora la información más relevante obtenida en la consulta pública, con el fin de facilitar la tarea de producción normativa en función de las opiniones y propuestas expresadas por los ciudadanos y otros grupos de valor. Por otro, busca dar a conocer a estos participantes los resultados básicos del ejercicio de consulta pública en la que han coadyuvado, incentivando la colaboración con las entidades reguladoras en futuros proyectos de regulación.

Por ende, todo AIR debería incluir una sección donde se presente un reporte sobre los tipos de consulta que se hicieron durante la investigación. Es un informe ejecutivo y útil para los trabajos de la entidad reguladora, de fácil lectura para los ciudadanos en general y que refleja con claridad los datos más relevantes del ejercicio de consulta.

Cabe enfatizar que la consulta es un proceso fundamental para garantizar que durante el proceso se tuvieron en cuenta los aportes de grupos potencialmente afectados, quienes fueron escuchados y tuvieron la oportunidad de expresarse.

PARTE 7 - EL MONITOREO DE LA REGULACIÓN

▶ PARTE 7 - EL MONITOREO DE LA REGULACIÓN

a. El Monitoreo de la Regulación y su Importancia⁸⁹

En la literatura especializada es posible encontrar dos definiciones de monitoreo. La primera entiende el monitoreo únicamente como el proceso continuo y sistemático de recolección de datos sobre una intervención. El segundo, a su vez, lo caracteriza como el proceso que busca evaluar si se habrían alcanzado las metas preestablecidas. Independientemente de la definición adoptada, se recomienda que, como parte del AIR, se elabore una propuesta para el establecimiento de un sistema de monitoreo que permita:

- Evaluación del cumplimiento de las metas preestablecidas.
- Identificación de los efectos de una determinada intervención.
- Identificación de posibles problemas en la implementación de una intervención.
- Identificación de la necesidad de adoptar medidas adicionales para que se logren los objetivos de la intervención.
- La evaluación de la implementación de la intervención regulatoria frente a lo esperado.

En general, la Comisión Europea recomienda que esta fase se guíe por los siguientes principios:

- El sistema de monitoreo deberá abarcar todos los objetivos de la intervención;
- Las medidas adoptadas deberán ser proporcionales a la importancia de la intervención;
- Se deberá dar prioridad al uso de los datos existentes y evitar recopilar datos duplicados o información innecesaria;
- Los datos deberán recopilarse en el momento adecuado;
- Los datos recopilados deberán ponerse a disposición del público, excepto en el caso de información reservada;
- Siempre que sea posible, se debe privilegiar el uso de herramientas de inteligencia artificial y herramientas que permitan compartir fácilmente datos e información.

89. Este texto fue adaptado de Ministério da Economia (2022). Guia Orientativo para Elaboração de Avaliação de Resultado Regulatório - ARR. Brasília/DF. Brasil. 88p. Em: <https://www.gov.br/mme/pt-br/assuntos/analise-de-impacto-regulatorio-air-e-avaliacao-de-resultado-regulatorio-arr/o-que-e-arr/guiaarverso5.pdf> -Brasil (2020). Decreto no 10.411, de 30 de junho de 2020. Regulamenta a análise de impacto regulatório, de que tratam o art. 5o da Lei no 13.874, de 20 de setembro de 2019, e o art. 6o da Lei no 13.848, de 25 de junho de 2019. Brasília, DF: Presidência da República, 2020. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2020/Decreto/D10411.htm. Acesso em

b. Planificación del monitoreo⁹⁰

Se recomienda que el sistema de monitoreo sea planificado durante la elaboración de la intervención regulatoria, con el fin de asegurar que todos los datos necesarios sean recolectados eficientemente durante la implementación de la medida y estén disponibles al momento del AIR ex-post.

Si el AIR ex-post es precedida por el AIR ex-ante, las prácticas internacionales recomiendan que la planificación del monitoreo se realice durante el AIR ex-ante, sin perjuicio de la posibilidad de cambios posteriores. Dado que los datos obtenidos en el monitoreo servirán de insumo para el AIR ex-post, es importante que las preguntas que deban responderse durante la evaluación también sean objeto de reflexión en este momento.

Durante la planificación se deberán definir los órganos/áreas públicas que serán responsables del monitoreo, así como los apoyos privados que se puedan utilizar. Al final, se recomienda elaborar el Plan de Monitoreo, el cual deberá incluir: (i) los indicadores seleccionados; (ii) la frecuencia de su monitoreo y la eventual difusión de los resultados preliminares a las partes interesadas y (iii) las herramientas que deberán utilizarse para recopilar los datos. A continuación, se tratarán los dos primeros puntos. El tercero se ocupa de herramientas que son similares a las que se utilizan en la recopilación de datos del AIR ex-ante.

c. Selección de indicadores⁹¹

El monitoreo deberá hacerse a través de indicadores, que corresponden a datos o conjuntos de datos, expresados de forma cuantitativa o cualitativa, los cuales sirven para evaluar el avance de un proyecto. No existe una regla específica para seleccionar los indicadores que deberán ser monitoreados, por lo que su selección dependerá, entre otros factores, de la naturaleza y complejidad de la intervención. Para ayudar en esta selección, la Comisión Europea sugiere el uso de un método denominado "RACER"⁹² (por su sigla en Inglés), que recomienda que, preferentemente, los indicadores sean:

- Relevantes, es decir, relacionado con los objetivos a evaluar;
- Aceptables por las partes interesadas y los reguladores;
- Creíbles para los no especialistas, inequívoco y fácil de interpretar;
- Fácil de monitorear;
- Robusto, evitando manipulaciones indebidas.

90. Este texto fue adaptado de Ministério da Economia (2022). Guia Orientativo para Elaboração de Avaliação de Resultado Regulatório - ARR. Brasília/DF. Brasil. 88p. Em: <https://www.gov.br/mme/pt-br/assuntos/analise-de-impacto-regulatorio-air-e-avaliacao-de-resultado-regulatorio-arr/o-que-e-arr/guiaarverso5.pdf> -Brasil (2020). Decreto nº 10.411, de 30 de junho de 2020. Regulamenta a análise de impacto regulatório, de que tratam o art. 5º da Lei nº 13.874, de 20 de setembro de 2019, e o art. 6º da Lei nº 13.848, de 25 de junho de 2019. Brasília, DF: Presidência da República, 2020. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2020/Decreto/D10411.htm. Acesso em: outubro/2022

91. Este texto fue adaptado de Ministério da Economia (2022). Guia Orientativo para Elaboração de Avaliação de Resultado Regulatório - ARR. Brasília/DF. Brasil. 88p. Em: <https://www.gov.br/mme/pt-br/assuntos/analise-de-impacto-regulatorio-air-e-avaliacao-de-resultado-regulatorio-arr/o-que-e-arr/guiaarverso5.pdf> -Brasil (2020). Decreto nº 10.411, de 30 de junho de 2020. Regulamenta a análise de impacto regulatório, de que tratam o art. 5º da Lei nº 13.874, de 20 de setembro de 2019, e o art. 6º da Lei nº 13.848, de 25 de junho de 2019. Brasília, DF: Presidência da República, 2020. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2020/Decreto/D10411.htm. Acesso em: outubro/2022

92. Acrónimo en inglés para Relevant, Acceptable, Credible, Easy y Robust.

También se recomienda que (i) se de preferencia a la adopción de indicadores que puedan expresarse cuantitativamente, así como que (ii) la lista de indicadores se limite a aquellos efectivamente relevantes. Al final se deberá presentar el cálculo de los indicadores en un cuadro similar al que se indica a continuación:

Cuadro 5- Ejemplo de presentación de indicadores

Objetivo operativo	Indicador	Definición	Medida de cálculo	Fuente de datos	Periodicidad de monitoreo	Línea de base	Meta

Fuente: Elaboración Propia.

d. Periodicidad de monitoreo⁹³

Para cada indicador seleccionado, es necesario establecer la frecuencia de su monitoreo, así como la eventual publicación parcial de sus resultados, de modo que los agentes interesados puedan, eventualmente, contribuir a la validación y mejora de los datos presentados. La determinación de la periodicidad debería hacerse considerando:

- Las especificaciones del indicador y los datos necesarios para su cálculo;
- La disponibilidad de los datos necesarios;
- La carga administrativa gastada por el administrador para proporcionar ciertos datos o información; y
- Su propósito (por ejemplo, los datos necesarios para la implementación de un acto deberán recopilarse solo en ese momento; sin embargo, los datos relacionados con los efectos del acto normativo implementado deben monitorearse durante un período más largo).

93. Este texto fue adaptado de Ministério da Economia (2022). Guia Orientativo para Elaboração de Avaliação de Resultado Regulatório - ARR. Brasília/DF. Brasil. 88p. Em: <https://www.gov.br/mme/pt-br/assuntos/analise-de-impacto-regulatorio-air-e-avaliacao-de-resultado-regulatorio-arr/o-que-e-arr/guiaarverso5.pdf> -Brasil (2020). Decreto nº 10.411, de 30 de junho de 2020. Regulamenta a análise de impacto regulatório, de que tratam o art. 5º da Lei nº 13.874, de 20 de setembro de 2019, e o art. 6º da Lei nº 13.848, de 25 de junho de 2019. Brasília, DF: Presidência da República, 2020. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2020/Decreto/D10411.htm. Acesso em: outubro/2022

PARTE 8 - **EL AIR EXPOST**

▶ PARTE 8 - EL AIR EXPOST

a. Introducción al AIR ex-post⁹⁴

El AIR ex-post consiste en verificar los efectos resultantes de la promulgación de un acto normativo, considerando el alcance de los objetivos originalmente previstos y los demás impactos observados en el mercado y la sociedad, como resultado de su implementación.

Por lo tanto, la evaluación del resultado regulatorio puede referirse a:

- Un acto normativo en su totalidad;
- Una o más partes de un acto normativo;
- Un conjunto de actos normativos;
- El mismo tema, regulado en diferentes actos normativos – es decir, representado por diferentes actos, o diferentes partes de actos normativos; y
- Una intervención intencionada y directa no normativa, sino de interés general.

El AIR ex post requiere de metodologías rigurosas, que pueden ser muy variadas dependiendo de la temática y los objetivos que deseen medirse, donde existan elementos comunes que deben ser identificados. Para ello, también pueden utilizarse las metodologías cualitativas y cuantitativas ya descritas, adaptadas para entender una situación que ya ha sucedido en el tiempo y donde la necesidad de información y datos se vuelve más apremiante, pues es necesario saber cuáles han sido los efectos de la regulación en curso.

Si el regulador no cuenta con un escenario o línea de base inicial, puede resultar complicado poder identificar hasta dónde fueron alcanzados los objetivos inicialmente propuestos y cuáles han sido los impactos producidos. Sin embargo, muchos países tratan de responder preguntas cruciales para describir la situación actual producto de la implementación de una regulación. En particular, los AIR ex post deben responder las siguientes cuestiones:

- Relevancia. El análisis debe revisar los objetivos de la intervención que está siendo evaluada y determinar si todavía dichos objetivos responden a las necesidades y problemas actuales.
- Efectividad. El AIR ex post debe analizar cuál ha sido el progreso que se ha hecho para alcanzar los objetivos originalmente propuestos, buscando evidencia de por qué y cómo se han alcanzado o los elementos que han impedido su realización.

94. El término “Avaliação de Resultados Regulatorios” (ARR) se usa más comúnmente en Brasil para referirse a AIR ex-post.

- **Eficiencia.** El AIR ex post debe mirar cuidadosamente los costos y beneficios que han sucedido a lo largo de la implementación de la medida y entender si la intervención ha sido costo-efectiva.
- **Coherencia.** El AIR ex post debe ofrecer información sobre si la regulación analizada es coherente con el marco regulatorio actual y las políticas y regulaciones sobre la materia que pudieran influenciarla.
- **Alternativas.** El AIR ex post debe indicar si hay alternativas, regulatorias o no regulatorias, a la intervención actual.

b. Diferencia entre AIR ex-ante y AIR ex-post

AIR ex-ante y AIR ex-post son herramientas de mejora regulatoria por excelencia cuyo objetivo es evaluar, de manera transparente y basada en evidencia, la acción regulatoria. El AIR ex-ante es prospectivo, es decir, su foco son las potenciales regulaciones futuras. El AIR ex-post es la retrospectiva, es decir, cuyo foco son las normas ya elaboradas, o el acervo normativo.

La principal diferencia entre los dos es el momento del ciclo en el que se lleva a cabo la evaluación de impacto. Como podemos ver en la Figura 5, el monitoreo y el AIR ex-post son los instrumentos utilizados luego de la elaboración, implementación y fiscalización de la regulación. Así, es a través del monitoreo y el AIR ex-post que se obtienen las herramientas para la revisión de un acto normativo existente, siendo instrumentos de calidad normativa que actúan de manera complementaria al AIR durante el ciclo regulatorio.

Figura 5.- AIR ex-post en el Ciclo Regulatorio



Fuente: Elaboración Propia.

El ciclo regulatorio se utiliza para reforzar el aspecto de integración y continuidad entre las diferentes etapas de la vida de una regulación. Si bien la secuencia es importante, en la práctica, algunas de las etapas suelen ocurrir de forma simultánea, extendiéndose a otras etapas, como puede ser el caso de la participación social, la inspección y el monitoreo.

En cualquier caso, se recomienda que el AIR ex-post vaya más allá del análisis de los efectos de la regulación y busque evaluar integralmente la relación entre (i) los supuestos adoptados y los hallazgos realizados en la AIR ex-ante y (ii) los resultados verificados durante la ejecución de la regulación, en los casos en que el AIR ex-ante haya sido realizado por el regulador.

Una vez finalizado el proceso de implementación de la regulación, es a través del AIR ex-post que se estiman los efectos de la regulación con datos reales. Este análisis será tanto mejor cuanto mejor sea el AIR ex-ante que apoyó su elaboración, ya que los indicadores que reflejan las expectativas de los resultados deberán ser considerados antes de la publicación de un acto normativo.

El AIR ex-post permite a los organismos reguladores y a las partes afectadas e interesadas comprender si la regulación ha cumplido con los objetivos previstos y qué tan eficientes han sido al hacerlo. Si se han logrado los objetivos y se ha implementado el modelo de intervención diseñado por la regulación en la forma prevista en el AIR ex-ante, pero los costos regulatorios han sido muy altos, es posible sugerir, en el AIR ex-post, maneras más eficientes de hacerlo.

Caso de la UE en Materia de Eco-Diseño y EEE

El problema

Dado que esta evaluación de impacto se refiere a la revisión de algunas de las Directivas existentes en la UE, las siguientes secciones describen los asuntos a tratar: en primer lugar, existió un problema inicial que llevó a la necesidad de adoptar las Directivas al nivel de la UE, y en segundo lugar han surgido algunos retos en el curso de la aplicación e implementación de las Directivas que deben ser revisados.

1. Descripción del problema inicial: El problema señala que los productos pueden tener un impacto negativo en el medio ambiente dependiendo sobre cómo se fabrican, utilizan y eliminan. Como se establece en evaluaciones de impacto anteriores sobre política de productos sostenibles, las fallas e imperfecciones más importantes del mercado que evitan el logro de una mayor eficiencia energética y ambiental son:

- Precios que no reflejan los impactos ambientales negativos de la producción o consumo de productos;
- Dificultades de los consumidores para saber si un producto es más eficiente en la utilización de recursos durante su fase de uso que otra;
- Mayores costos iniciales al comprar un producto de mayor eficiencia energética, mientras que los beneficios se acumulan durante un período de tiempo más largo (es decir, durante su fase de uso). Los consumidores pueden priorizar el costo inicial de compra y no tener en cuenta el costo de uso del ciclo de vida completo de un producto;

- Las medidas sobre la eficiencia de los productos adoptadas por los Estados miembros crean barreras a la libre circulación de mercancías en la UE y una carga innecesaria para que la industria cumpla con diferentes conjuntos de normas en cada Estado miembro.

2. El problema actual: Los problemas anteriores han sido abordados por el marco de política actual a través de una estrategia de dos etapas:

Planteamiento:

Prohibición en el mercado de la UE de los productos menos eficientes energéticamente y más perjudiciales para el medio ambiente a través de requisitos de diseño ecológico para los fabricantes, armonizados a nivel de la UE (por lo tanto, los Estados miembros no pueden establecer requisitos diferentes) que garanticen la libre circulación de productos relacionados con la energía y eliminando cargas reglamentarias innecesarias para las empresas. El objetivo de la Directiva sobre diseño ecológico es abordar tanto el consumo de energía como otros impactos ambientales significativos de la producción, el uso y el tratamiento al final de la vida útil de productos relacionados con la energía;

Alentar a los consumidores a comprar productos más eficientes energéticamente, informándoles sobre el uso de energía de los productos a través de una etiqueta energética armonizada obligatoria de la UE (...) proporcionada por los fabricantes y mostrada por los distribuidores. El objetivo de la Directiva sobre etiquetado de eficiencia energética es abordar específicamente el consumo de energía durante la fase de uso.

Los dos enfoques son complementarios, con el ecodiseño 'impulsando' el mercado y la etiqueta de eficiencia energética 'tirando' de él. Las etiquetas de eficiencia energética solo se introducen para los productos donde existe una falla de información para el usuario.

Han surgido problemas, en particular:

Las etiquetas de eficiencia energética han demostrado ser exitosas para alentar a los consumidores a adquirir productos que consumen menor cantidad de energía.

- Los modelos y fabricantes eficientes han respondido produciendo equipos cada vez más eficientes.
- Productos eficientes. Como resultado, la mayoría de los productos se encuentran ahora en las clases superiores, que tienden a sobre-poblarse, lo que dificulta la distinción entre modelos.
- En relación al punto anterior, puede ser necesario un cambio de escala, en el que la eficiencia requerida para cada clase de etiqueta es redefinida y un modelo de producto que ahora está en la clase A ++ será 'reescalado' a, por ejemplo, clase A (los estudios realizados por la UE han mostrado que un reescalado de la A a la G es más eficaz que seguir sumando categoría A +, A++, etc.).

Fuente: UE, Propuesta a la Regulación del Parlamento Europeo y del Consejo Estableciendo un Marco Normativo para la Regulación del Etiquetado de Eficiencia de Energética y la Derogatoria de la directiva 2010/30/EU {com(2015) 341 final}{swd(2015) 140 final}, Bruselas, 2015

c. Realización del AIR ex-post

Mientras que el AIR ex-ante se enfoca en comprender el problema regulatorio y encontrar la mejor alternativa disponible para abordarlo en ese momento, el AIR ex-post busca evaluar el desempeño de la solución implementada y la decisión tomada por el ente regulador. En otras palabras, es importante que los AIR ex-post examinen no solo los resultados de la intervención regulatoria, sino que también evalúen si se mantiene la lógica que condujo a su implementación. Además, evaluar si las hipótesis establecidas por el regulador fueron efectivamente confirmadas y la razón por la cual no lo fueron, en su caso, permite que el AIR ex-post sea una importante herramienta de aprendizaje regulatorio.

El plazo adecuado para iniciar un AIR ex-post puede estructurarse a partir de la propia normativa. En la mayoría de los países usando AIR se promueve que los reguladores determinen los plazos de revisión de las regulaciones propuestas, para que se de paso a la realización de un AIR ex post que permita evaluar si los objetivos propuestos fueron alcanzados.

Principios de una buena evaluación: Los principios de una buena evaluación incluirán preguntas básicas sobre los impactos y el funcionamiento de la regulación, ya sean positivos o negativos. Algunas preguntas son:

- ¿Cuáles son los cambios que promueve la norma en relación con los problemas que busca resolver? ¿Estos cambios contribuyeron a resolver o minimizar estos problemas? ¿Hasta qué punto?
- ¿Qué otros impactos de interés para el tomador de decisiones, como impactos en las micro y pequeñas empresas, en el comercio internacional, la innovación tecnológica, ha promovido la regulación?
- ¿Cuáles han sido los costos de implementar la intervención regulatoria hasta la fecha?
- ¿Existen oportunidades para eliminar costos regulatorios innecesarios?
- ¿Se han confirmado en la realidad las hipótesis establecidas por el decisor cuando diseñó su intervención en el AIR ex-ante? Si no, ¿cuáles fueron las razones?
- ¿Existen alternativas para resolver las diferencias entre los requisitos regulatorios que afectan negativamente el comercio internacional?
- ¿Los afectados e interesados han manifestado sus puntos de vista sobre la necesidad de modificar o derogar la norma, presentando evidencia sobre los problemas experimentados en la aplicación y cumplimiento de la norma?

Caso de la UE en Materia de Eco-Diseño y EEE

Los requisitos más estrictos ya establecidos en las regulaciones de diseño ecológico comenzarán a aplicarse en las fechas programadas y las etiquetas de productos para las categorías de productos que aún no están poblando las clases de etiquetas más altas impulsarán a la industria a hacer productos más eficientes.

Dado que las Directivas permanecerían vigentes como están, también se seguirían desarrollando nuevas regulaciones de etiquetado energético y diseño ecológico para nuevas categorías de productos (si las categorías de productos pudieran generar ahorros significativos) y se revisarían las regulaciones de etiquetado energético y diseño ecológico de productos existentes y se actualizarían si existe un potencial significativo de ahorro adicional en energía y otros impactos ambientales. Sin embargo, en ausencia de cambios, el incumplimiento seguirá siendo un problema y se espera permanecer en el mismo nivel.

Por lo tanto, es poco probable que el nuevo reglamento sobre vigilancia del mercado por sí mismo de lugar a un esfuerzo adicional de vigilancia del mercado sobre diseño ecológico y etiquetado energético por parte de los Estados miembros, y se asume en la línea de base que no hay ninguna mejora con respecto a la pérdida de ahorros de energía debido a incumplimiento. Este incumplimiento no solo afecta el ahorro potencial de energía y medioambiental que busca la política, sino que, al menos en lo que respecta a los productos etiquetados, también socavaría la confianza del consumidor en la etiqueta energética: cuantos más informes se publiquen sobre el incumplimiento, menos los consumidores confiarán en la etiqueta energética de la UE.

Además, la etiqueta energética llegará a sus límites: el sistema de etiquetado perderá su impacto una vez que todos o mayoría de los modelos correspondan a la calificación A+++ . En el enfoque actual se seguiría aplicando la introducción de una etiqueta A-G para un aparato recientemente regulado y luego la adición de clases A+ y superiores para acompañar el progreso tecnológico. Sin embargo, una vez que la etiqueta A+++ a D estuviera en su lugar para un producto específico, no se llevaría a cabo ninguna revisión adicional del acto delegado, porque esto requiere un cambio de escala, que se rechazó para la etiqueta A+++ a D cuando se propuso para televisores. Por lo tanto, las etiquetas energéticas, si una gran parte de los modelos se ubicaran en las clases más altas, perderían su significado y efecto en los consumidores.

También puede haber otra potencial pérdida en ausencia de cambios en las Directivas sobre diseño ecológico y etiquetado energético o en la forma en que se implementan. Como se señaló, el estudio de evaluación indicó que son posibles niveles de ambición más altos en eficiencia energética, que no se logran en la implementación actual. Lo mismo se aplica a los impactos ambientales no energéticos de los productos relacionados con la energía. Además, otros tipos de productos quedarán fuera del ámbito de aplicación de las Directivas sobre diseño ecológico y etiquetado energético.

Fuente: UE, Propuesta a la Regulación del Parlamento Europeo y del Consejo Estableciendo un Marco Normativo para la Regulación del Etiquetado de Eficiencia de Energética y la Derogatoria de la directiva 2010/30/EU {com(2015) 341 final}{swd(2015) 140 final}, Bruselas, 2015

d. Los desafíos del AIR ex-post

Uno de los principales desafíos de la AIR ex-post en el escenario internacional se refiere a la variedad de conceptos y prácticas de evaluación regulatoria retrospectiva. Cabe señalar que estas evaluaciones no tienen la misma adherencia y popularidad que las evaluaciones prospectivas, como el AIR ex ante, y se consideran, entre algunos países de la OCDE, uno de los elementos menos desarrollados del ciclo regulatorio. Las evaluaciones regulatorias retrospectivas no se adoptan sistemáticamente incluso en países donde son obligatorias. Las revisiones reglamentarias retrospectivas se pueden realizar como un ejercicio único, de forma continua o programadas ex-ante.

e. El principio de proporcionalidad en el AIR ex-post

Al igual que la AIR ex-ante, el AIR ex-post también deberá observar el principio de proporcionalidad. La proporcionalidad, en ambos casos, se refiere al correcto equilibrio entre los recursos, esfuerzos y tiempos empleados en el análisis con la relevancia y complejidad de la norma a revisar.

- En participación social: Cabe señalar que, considerando el tiempo y los recursos necesarios para realizar las consultas y analizar los aportes, el alcance de la participación social también deberá ser proporcional a la importancia de la intervención regulatoria que se evalúa.
- En monitoreo: Comúnmente, el monitoreo se considera una fase en la que se recopilan los datos necesarios para respaldar la realización de evaluaciones retrospectivas. Sin embargo, en el caso de intervenciones regulatorias de bajo riesgo que no involucren un tema prioritario, es posible que solo un monitoreo y una evaluación superficial sean suficientes, sin necesidad de realizar una evaluación ex-post integral.

**PARTE 9 - COOPERACIÓN ENTRE
PAÍSES DEL MERCOSUR PARA
EL DESARROLLO DE ANÁLISIS
DE IMPACTO REGULATORIO**

▶ PARTE 9 - COOPERACIÓN ENTRE PAÍSES DEL MERCOSUR PARA EL DESARROLLO DE ANÁLISIS DE IMPACTO REGULATORIO

a. El establecimiento de objetivos comunes

Los problemas regulatorios pueden tener causas, consecuencias y características diferentes en cada país del Mercosur; no obstante, la posibilidad de compartir la percepción del regulador y de las partes interesadas sobre el problema permite identificar elementos comunes. A partir de elementos comunes de información, se pueden analizar las alternativas regulatorias y sus impactos no sólo desde el punto de vista nacional, sino desde el punto de vista del Mercado Común.

Dos situaciones específicas generan oportunidades de cooperación entre los reguladores: el análisis de los impactos de adoptar un reglamento técnico del Mercosur y el análisis de los impactos de adoptar un reglamento técnico para temas que están en la agenda regulatoria de cada país.

Generalmente, los análisis deberán centrarse en objetivos que se relacionen con el núcleo temas de la estrategia común, en lugar de abordar cuestiones que son particulares de un país o región específica. En otras palabras, debería utilizarse en la preparación de una normativa común, como sería un Reglamento Técnico Mercosur (RTM). Como efecto de ello, se espera que las actividades de desarrollo servirán de complemento entre los Miembros y favorecerán la eficiencia agregada de los recursos públicos empleados.

b. Establecimiento de metodologías de trabajo compartidas o comunes

Para el desarrollo de proyectos regionales, como los Reglamento Técnico Mercosur (RTM), se hace necesario el desarrollo de metodologías de relevamiento de información armonizadas, en la medida en que ello sea posible. En caso de no serlo, resulta muy importante que las informaciones que presenten los diferentes países puedan ser analizadas para analizar su compatibilidad o, en su defecto, su cualificación. En todo caso, resulta esencial que existan metodologías acordadas para la presentación de la información estadística o de otro tipo.

Para el desarrollo de AIR regionales de forma sistémica, se hace igualmente necesario preparar metodologías de indicadores compuestos aceptadas por todos los países. Para ello existen varios escritos que ayudan en el desarrollo de estos indicadores compuestos.⁹⁵

95. Ver Visaggio, RIA System Evaluation by Means Composite Evaluation, en 3 Journal of Economics and Economic Education Research, Volúmen 19, 2018.

c. Mantener intercambios de información constantes

Durante el desarrollo de un AIR es importante informar a otros reguladores sobre la existencia de problemas regulatorios y previsión de regulaciones futuras.

Es importante mantener intercambios de información constantes sobre el requerimiento de otro AIR o en lo relativo a aspectos reglamentarios, procedimentales, estructurales o cualquier otro tema relevante en relación con el análisis, atendiendo a las limitaciones establecidas en el marco legal de cada país.

Estos intercambios se dan por medio de canales de comunicación regularmente activados y siempre abiertos para circunstancias eventuales. Una buena práctica puede ser crear una agenda de reuniones regulares entre reguladores para nivelar las informaciones y resultados de AIR. Otra práctica puede ser crear canales de comunicación entre los equipos técnicos de desarrollo de AIR para intercambios eventuales.

También es importante crear protocolos claros que permitan el flujo de información cuando sea necesario. Protocolos comunes de presentación de información y resultados permiten que los resultados sean comparables. Protocolos comunes de recopilación de información y resultados permiten que las premisas y evidencias que justifican los problemas, las alternativas regulatorias y sus impactos sean comparables.

d. Capacitar los equipos técnicos de AIR

Es necesario planificar conjuntamente capacitaciones destinadas a los operadores del AIR y/o jornadas de intercambio de experiencias. La actualización de metodologías y tecnologías de investigación, el manejo de fuentes de información internacionales, el uso de nuevas bases de datos o la formación de nuevos miembros nacionales pueden ser justificaciones interesantes para la formación conjunta de equipos, de manera presencial o en línea.

e. Promover el contacto con otros organismos de cooperación internacional

Intercambiar información y buenas prácticas, entre otros, sobre problemas regulatorios por fuera del territorio del MERCOSUR es fundamental para favorecer la coherencia y la convergencia regulatoria.

f. Promover la participación social

Al promover la participación de los reguladores y otros actores del Mercosur en el proceso de AIR, los reguladores amplían la posibilidad de identificar impactos relevantes y afectados en los países del Mercosur, entre sus mercados de oferta y consumo y sus ciudadanos.

BIBLIOGRAFÍA

Comisión de las Comunidades Europeas. Comunicación de la Comisión. Hacia una cultura reforzada de consulta y diálogo – Principios generales y normas mínimas para la consulta de la Comisión a las partes interesadas (Bruselas 2002)

Comisión Europea. Herramienta #22 de la Caja de herramientas para una mejor regulación: La prueba de las PYME. Original en idioma inglés. Bruselas. (2015).

Comisión Europea. Commission Staff Working Document Impact Assessment. Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council setting a framework for energy efficiency labeling and repealing Directive 2010/30/EU (2015).

Comisión Europea. Herramienta #63 Análisis multicriterio. Original en idioma inglés. Disponible en https://commission.europa.eu/law/law-making-process/planning-and-proposing-law/better-regulation/better-regulation-guidelines-and-toolbox/better-regulation-toolbox_en

Comisión Europea. Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on energy efficiency (recast) (SWD(2021) 623 final). Visitada en: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:c20a8b93-e574-11eb-a1a5-01aa75ed71a1.0001.02/DOC_1&format=PDF

Departamento Nacional de Planeación de Colombia (DNP), Guía Metodológica de Análisis de Impacto Normativo. Proyecto: Incorporando el Uso del Análisis de Impacto Regulatorio en el Proceso de Toma de Decisiones de Colombia. Bogotá (2015).

Departamento Nacional de Planeación de Colombia (DNP), Departamento Nacional de Planeación de Colombia, Ministerio de Comercio, Industria y Turismo de Colombia y otros. Guía Metodológica para la Implementación de la Evaluación Ex Post de la Regulación. Bogotá (2022).

Departamento Nacional de Planeación de Colombia (DNP) “Guía Metodológica para la Elaboración de Análisis de Impacto Normativo (AIN). Bogotá (2021).

Gobierno Federal de Brasil, Directrices Generales y Guía Orientativa para la Elaboración de Análisis de Impacto Regulatorio – AIR, Casa de la Presidencia de la República. Brasilia. Original en idioma portugués. (2018).

Lane K y otros. Evaluación del impacto del etiquetado energético y MEPS – una mirada retrospectiva al caso de los refrigeradores en el Reino Unido y Australia. Original en idioma inglés. Francia. (2007)”.

Mancomunidad de Australia, Eficiencia Energética de Equipos – E3. Consulta Declaración de Impacto Regulatorio – Aires Acondicionados y Enfriadores. Oportunidades de reforma regulatoria y mejora de la eficiencia energética. Original en idioma inglés. Melbourne. (2016)

MERCOSUR/GMC/Resolución n° 57/18, Glosario de Términos relativos a Reglamentos Técnicos y Evaluación de la Conformidad (2018).

MERCOSUR/GNC/Resolución n° 45/17, Procedimientos para la Elaboración, Revisión y Derogación de Reglamentos Técnicos MERCOSUR y Procedimientos MERCOSUR de Evaluación de la Conformidad (2017).

Ministério de Economia de Brasil. Orientación para la Preparación de Evaluaciones de Resultados Regulatorios - ERR. Original en idioma portugués. Brasilia. (2022)."

OCDE, Manual introductorio para realizar análisis de impacto regulatorio (AIR). Versión 1.0 Paris. (2008).

OECD, Building an Institutional Framework for Regulatory Impact Analysis (RIA): Guidance for Policy Makers (2008)

OCDE, Creación de un Marco Institucional para el An.lisis de Impacto Regulatorio (AIR): Orientación para los responsables de la formulación de políticas. Original en idioma inglés. Paris, (2008). Disponible en <http://www.oecd.org/governance/regulatory-policy/40984990.pdf>

OCDE. Recomendación del Consejo sobre Política y Gobernanza Regulatoria. OECD Publishing, Paris. 2012.

OECD. The SME test: Taking SMEs into account when regulating. A comparative study of SME tests in OECD countries. (2020). 23rd session of the Regulatory Policy Committee.

OECD. Regulatory Impact Assessment, OECD Best Practice Principles for Regulatory Policy, OECD Publishing, Paris, 2020. Disponible en: <https://doi.org/10.1787/7a9638cb-en>.

OECD, OECD Regulatory Policy Outlook 2021, OECD Publishing, Paris, 2021
Disponible en <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/38b0fdb1-en>

OLADE - PTB.- Infraestructura de la Calidad para Programas de Eficiencia Energética en América Latina y el Caribe, Mayo de 2019.

OMC, Decisiones y Recomendaciones adoptadas por el Comité de Obstáculos Técnicos al Comercio de la OMC desde el 1o de enero de 1995. G/TBT/1/Rev.13. Ginebra. (2017). Disponible en <https://docs.wto.org/dol2fe/pages/ss/directdoc.aspx?filename=s:g/tbt/1r13.pdf&open=true>

OMC. Serie de los Acuerdos de la OMC Obstáculos Técnicos al Comercio. Tercera edición. Ginebra (2021).

OMC – OCDE.- Facilitar el Comercio Mediante la Cooperación Regulatoria- El caso de los acuerdos y comités OTC / MSF de la OMC, Ginebra y París. (2019). Disponible en https://www.wto.org/english/res_e/booksp_e/tbtmsf19_e.pdf

Presidência da República, Brasil, Decreto n° 10.411 de 30 de junho de 2020. Regula a análise de impacto regulatório, de que tratam o art. 5° da Lei n° 13.874, de 20 de setembro de 2019, e o art. 6° da Lei n° 13.848, de 25 de junho de 2019.

Red del MCE.- Manual del Modelo de Costo Estándar Internacional. Original en idioma inglés (2004).

Renda et al. Assessing the Costs and Benefits of Regulation. CEPS. 2013. Disponible en ec.europa.eu/smart-regulation/impact/commission_guidelines/docs/131210_cba_study_sg_final.pdf

Subdivisión de Eficiencia Energética del Ministerio de Energía, Minas y Recursos Petrolíferos de Columbia Británica. Declaración de Impacto Regulatorio para Televisores. Original en idioma inglés. Victoria. (2010)”

Thorstensen y Badin, (Coords.) Coherencia y convergencia regulatoria en el comercio exterior: el caso de Brasil frente a la Unión Europea y los Estados Unidos, con énfasis en la experiencia del Reino Unido. Disponible en idioma portugués. Disponible https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/18732/ccgi_thorstensen%3b%20badin.%20coerencia%20e%20convergencia%20regulatria_v.2.pdf?sequence=1&isallowed= y visitó el 2 de diciembre de 2020

Unión Europea Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo sobre eficiencia energética-final.(re-definición).Original en idioma inglés.(2021).Disponible en:https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=bodega:c20a8b93-e574-11eb-a1a5-01aa75ed71a1.0001.02/DOC_1&format=PDF

Visaggio, Evaluación del sistema AIR mediante evaluación compuesta, Journal of Economics and Economic Education Research No. 3, Vol. 19. Original en idioma inglés. (2018).

Wiel S. y McMahon J. EWn CLASP: Etiquetas y estándares de eficiencia energética: una guía para electrodomésticos, equipos e iluminación. Original en idioma inglés. Washington D.C. (2001)

▶ ANEXO I - MÉTODOS DE RECOPILOACIÓN DE INFORMACIÓN

Este anexo presenta el análisis y sugerencias de la OCDE ⁹⁶ con relación a las fuentes de información que pueden ser utilizadas en la preparación del AIR, los métodos de consulta con partes interesadas en la regulación y las recomendaciones para lograr que las consultas puedan ser más efectivas.

1. MÉTODOS DE CONSULTA

Existen varias herramientas para facilitar el desarrollo de consultas durante las diferentes etapas del proceso regulatorio. Cada una de estas herramientas presenta al regulador ventajas y desventajas. A menudo, se utiliza una combinación de entre las herramientas de consulta dependiendo del objetivo buscado.

Además, la consulta ayuda a establecer la legitimidad de la regulación, al permitir que las personas planteen sus preocupaciones y participen en el proceso regulatorio antes de que se implemente la regulación. Esto, a su vez, puede mejorar el grado de cumplimiento voluntario de la regulación.

1.1. Consulta Pública

La consulta pública consiste en publicar un aviso (por ejemplo, en periódicos) para informar a los interesados sobre la intención de iniciar un proceso regulatorio e invita al envío de comentarios por parte de éstos. Por lo general, se permitirá el acceso al público a un documento de posición u otro documento que explique la propuesta reglamentaria y establezca algunos temas particulares respecto de los que se invita a los interesados a presentar sus comentarios.

La notificación y el comentario es una forma de consulta abierta, mediante la cual se permite la participación de todos los miembros del público. Puede que esta no resulte ser tan eficaz para obtener datos específicos, aunque la consulta pueda incluir un conjunto de preguntas específicas o una encuesta como parte del material escrito proporcionado que puede ayudar al respecto.

1.2. Circulación para Comentarios

La circulación de un documento para comentarios difiere del punto anterior, en que los materiales de consulta y la solicitud de comentarios se envían por parte del regulador a un grupo seleccionado

96. Traducción libre con adaptaciones de OCDE, Creación de un Marco Institucional para el Análisis de Impacto Regulatorio (AIR): Orientación para los responsables de la formulación de políticas. Paris, 2008, Pág. 19 - Original en idioma inglés en <http://www.oecd.org/governance/regulatory-policy/40984990.pdf>

de partes interesadas, en lugar de realizar un aviso general. La circulación de un documento de posición para comentarios se utiliza a menudo al principio del proceso de desarrollo de la regulación, para obtener una comprensión clara de las opiniones de los grupos más directamente afectados. Se puede realizar más de una ronda de comentarios, ya que la propuesta regulatoria - y el análisis de impacto - pueden ser ajustados de forma sucesiva.

1.2. Audiencias Públicas

Las audiencias públicas permiten a las personas comentar en persona sobre un reglamento propuesto. Esto puede facilitar la participación de algunos tipos de partes interesadas (es decir, las personas que pueden ser directamente afectadas por la regulación), quienes probablemente no respondan por escrito a una consulta pública o a la circulación de documentos para comentarios. Las audiencias públicas también permiten el diálogo. Al poder dialogar con los participantes de la audiencia, el regulador cuenta con la oportunidad de aclarar cuestiones, hacer preguntas y, potencialmente, formarse una mejor idea de las opiniones y posiciones de las diferentes partes interesadas.

Por otro lado, la presencia de diversos grupos de partes interesadas que sostienen opiniones divergentes puede dificultar el desarrollo desapasionado y lógico de la discusión de temas complejos y / o emocionales en una audiencia pública. Además, muchas partes interesadas que deberían ser consultadas pueden decidir no asistir a reuniones públicas por distintos motivos. Esto hace que sea importante considerar cuidadosamente dónde y a qué hora se realizarán tales reuniones.

1.3. Grupos de trabajo consultivos.

Los gobiernos a menudo nombran grupos o mesas de trabajo asesores para ayudar a desarrollar y evaluar la regulación. Es posible considerar una amplia gama de diferentes tipos de grupos de trabajo consultivos. Una distinción básica es entre organismos permanentes, que pueden brindar asesoramiento sobre muchas cuestiones reglamentarias en un área de política en particular, y los grupos de trabajo ad hoc o temporales que podrían establecerse para asesorar sólo sobre una pieza de legislación en particular.

En segundo lugar, la composición de estos grupos de trabajo puede variar ampliamente. En algunos casos, estos grupos están compuestos en su totalidad por partes interesadas, mientras que en otros, algunos miembros pueden ser expertos en un campo relevante o pueden ser reguladores gubernamentales u otros empleados públicos.

En general, los grupos de trabajo asesores tienen uno de dos propósitos: proporcionar conocimientos especializados sobre temas regulatorios específicos al gobierno o generar consenso. Es decir, el organismo asesor puede ayudar a comprender mejor los impactos y mejorar la calidad técnica de la propuesta regulatoria o puede ayudar a desarrollar una regulación de un tipo que sea aceptada por las partes interesadas. Los resultados de un cuerpo de este tipo están directamente relacionados con quiénes son designados para ser parte de la respectiva mesa de trabajo.

La experiencia sugiere que los grupos de trabajo consultivos permanentes tienden a estar impulsados por consenso, mientras que los órganos temporales tienen más probabilidades de preocuparse por cuestiones de eficiencia.

Independientemente de las estrategias de consulta que emplee, el regulador deberá asegurarse de haber escuchado una gama suficientemente amplia de grupos e individuos. Una consulta amplia hará más probable para el regulador obtener información tan relevante como sea posible para ayudarlo a realizar el AIR. También significa que comprenderá mejor las opiniones de todos los grupos de interés y prevendrá el riesgo de que las principales partes interesadas rechacen la regulación.

2. SUGERENCIAS PARA LA MEJORA DE LA CONSULTA DE PARTES INTERESADAS

Si bien la consulta es una forma importante de obtener datos que le ayudarán a realizar el AIR, también es necesario brindar a los interesados información para respaldar el proceso de consulta. Los participantes intervendrán en la consulta de manera más eficaz si tienen una comprensión clara de la propuesta reguladora y de los problemas subyacentes que el regulador está tratando de resolver.

La OCDE sugiere que el material escrito que aborde estos temas generalmente esté disponible antes de que se lleve a cabo la consulta. A menudo es recomendable establecer preguntas específicas que ayuden a identificar qué información se está buscando como resultado de la consulta. Sin embargo, la consulta deberá permanecer lo suficientemente “abierta” para permitir que los participantes planteen sus propias preocupaciones. Esto hará que el proceso sea más aceptable para los participantes, pero también, en muchos casos, lo alertará sobre cuestiones y problemas que quizás no haya considerado.

El tiempo es otro asunto importante de la preparación de la consulta. En primer lugar, es importante realizar la consulta prontamente y, si es posible, para que los resultados se puedan utilizar de manera efectiva en el AIR, durante las diferentes etapas del proceso de preparación de la regulación y, potencialmente, de ser adecuado conducir a cambios en las propuestas regulatorias. En segundo lugar, deberá darse suficiente tiempo al periodo de consulta, con el propósito de que los grupos a consultar se les permita participar de manera efectiva.

A largo plazo, las personas solo seguirán participando en la consulta si la consideran de utilidad. Esto significa que quienes han participado podrán conocer que sus puntos de vista han sido considerados seriamente antes de que se tomen las decisiones regulatorias. En este contexto, puede resultar útil proporcionar retroalimentación a las personas que han participado en la consulta. Idealmente, el documento de consulta y las respuestas públicas deberían publicarse en Internet, junto con los detalles de las reacciones del gobierno a las cuestiones planteadas.

3. PRINCIPALES FUENTES DE INFORMACIÓN

3.1. Información Gubernamental

Los reguladores suelen tener una gran cantidad de datos relevantes. Por ejemplo, la oficina de estadística del gobierno es una rica fuente de información general sobre temas como el número de empresas en diversas industrias, el número de personas empleadas y similares.

Otro material útil también puede estar disponible dentro del gobierno. Por ejemplo, es posible que anteriormente se hayan adoptado regulaciones con características similares en diferentes áreas. Por lo tanto, debería consultar con el gobierno para averiguar qué información pueden tener sus colegas en la administración.

Por último, existen otras fuentes de información gubernamental que pueden ser obtenidas de los presupuestos o de datos del Estado p. ej. base de datos de importaciones o información fiscal).

3.2. Encuestas

Al diseñar el cuestionario de una encuesta, se puede considerar solicitar información específica de los elementos principales de una propuesta reglamentaria. Una encuesta bien diseñada facilita a los grupos de interés proporcionar información adecuada que permita recabar información necesaria para la metodología de AIR escogida. Las encuestas suelen ser necesarias cuando se requiere información primaria para el desarrollo del AIR. En todo caso, para el desarrollo de encuestas se sugiere observar cuidadosamente los siguientes aspectos:

1. La encuesta deberá intentar asegurar de que se incluyan todos los grupos principales a ser afectados con la regulación y ser enviada a un grupo representativo de éstos.
2. El cuestionario deberá ser realista y acotado. Esto significa que las preguntas deberán ser consideradas cuidadosamente para asegurar que sea factible que los encuestados proporcionen respuestas significativas. Realizar una prueba con un número muy reducido de encuestados puede ayudar a identificar problemas con el cuestionario.
3. El tamaño de la muestra deberá ser considerado detenidamente. Por un lado, necesita suficiente retroalimentación para estar seguro de que las respuestas recibidas son significativas. Por otro lado, deberá asegurarse de que la escala del ejercicio no sea demasiado exigente con los recursos escasos.
4. La encuesta deberá prever la posibilidad de que reciba respuestas sesgadas. Quienes estén obligados a cumplir es posible que tengan interés en exagerar los costos del cumplimiento. El diseño cuidadoso de las preguntas puede proteger en parte frente a esta situación.

En particular, cuando los problemas de costos de cumplimiento son complejos, es posible que desee considerar las entrevistas directas como una forma de mejorar la calidad de los datos recibidos.

Recuerde que las encuestas que cubren temas relevantes pueden haber sido completadas previamente, ya sea por el gobierno o por otros organismos. Deberá intentarse identificar resultados de encuestas relevantes que ya están disponibles para mejorar el conocimiento existente y reducir los costos de recopilación de datos sobre el gobierno y las empresas.

3.3. Paneles de consulta con empresarios

Una innovación pionera en Dinamarca, el “Business Test Panel”⁹⁷ es una lista de empresas que han acordado ayudar al gobierno en la realización del AIR al estar disponibles para brindar

97. OCDE, Creación de un Marco Institucional para el Análisis de Impacto Regulatorio (AIR): Orientación para los responsables de la formulación de políticas. París, 2008, Pág. 19 - Original en idioma inglés en <http://www.oecd.org/governance/regulatory-policy/40984990.pdf>

asesoramiento sobre los costos probables de las propuestas regulatorias. Este grupo se utiliza como base para la aplicación de encuestas.

3.4. Artículos Académicos

La revisión de la literatura académica existente puede ser una forma invaluable de obtener información sobre el desempeño práctico de enfoques regulatorios particulares. Internet se puede utilizar cada vez más para realizar búsquedas bibliográficas.

Otras fuentes relevantes incluyen informes de mercado y otros documentos de investigación encargados por asociaciones industriales o grupos similares. Las compañías de seguros y las entidades multilaterales también pueden tener muchos datos relevantes sobre el tamaño de los daños que las regulaciones están tratando de prevenir. Esto puede usarse para ayudar a estimar el tamaño de los probables beneficios regulatorios.

ANEXO II - TIPOLOGÍA DE LA REGULACIÓN ECONÓMICA

		Instrumentos de política	Situaciones en las cuales los instrumentos de política podrían ser apropiados	
En sentido descendente se presentan las 'soluciones de mercado' a un grado cada vez mayor de 'soluciones dirigidas por el Estado'	Competencia	Libre mercado	Competencia efectiva es posible	
		Libre mercado regulado solamente por las normas generales de competencia y políticas sectoriales	Competencia efectiva es posible, pero requiere de intervención para crear marcos apropiados, o la actividad requiere de apoyo	
		Obligación de revelar información (ayudar al consumidor a tomar mejores decisiones)	La eficiencia del mercado se encuentra obstaculizada solamente por asimetrías de información	
		Acuerdo sectorial voluntario entre privados (Autorregulación)	Elevado nivel de buenas prácticas entre los actores del mercado, o es difícil la aplicación de la regulación, por lo que se apela a consensos fundamentales con los actores	
		Incentivos/desincentivos de mercado establecidos por el estado (impuestos, subsidios, compras de gobierno)	Mercado esencialmente eficiente, por lo que la intervención se dirige a corregir las externalidades	
		Regulación de procesos productivos (requerir a las firmas que analicen riesgos y tomen la acción mayor costo-efectiva)	Los estándares de desempeño son difíciles de especificar - esta respuesta enfatiza los beneficios del pensamiento sistémico y la divulgación	
		Regulación del desempeño	Estándares específicos fácilmente identificables, pero existen muchas soluciones técnicas posibles y los cambios técnicos son rápidos	
		Regulación de comando y control (Estado establece los requisitos específicos a ser cumplidos)	Pocas opciones aceptables, se necesita alto nivel de control estatal, ya que hay riesgos sustanciales y/o valores importantes involucrados	
		Monopolio	Regulación de monopolio privado	Grado elevado de monopolio natural, pero existen normas de desempeño que se pueden establecer y monitorear adecuadamente
			Contratación de monopolio privado por parte del gobierno	Algunos aspectos de la provisión de bienes o servicios pueden ser competitivos, pero el control general del proceso por parte del Estado es deseable debido a la dificultad de regular los resultados finales
Empresa monopólica del estado	Fuerte carácter de monopolio nacional, sumado a dificultad para regular los productos debido a múltiples objetivos o preocupaciones. Valores fundamentales involucrados			
Monopolio público				
	Actividad económica no permitida	Prohibición de la actividad económica por parte del gobierno		

