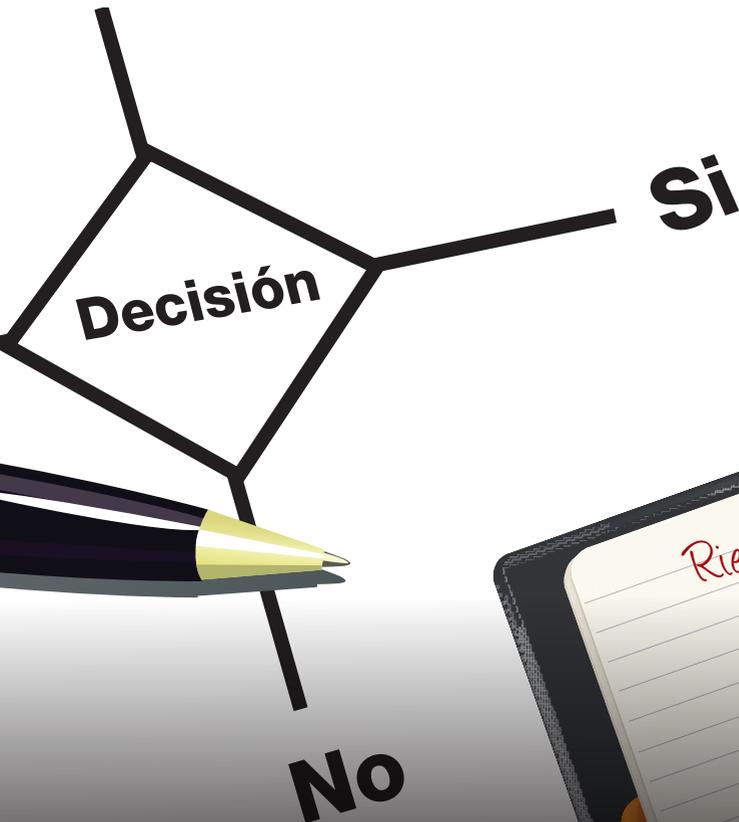


Toolkit sobre Estudio de Impacto Regulatorio



Toolkit sobre Estudio de Impacto Regulatorio



Secretaría Nacional
de **Planificación**
y **Desarrollo**

Senplades

Toolkit sobre Estudio de Impacto Regulatorio

Senplades / 1ª edición – Quito, 2014

48 páginas, 14,8 cm x 21 cm

Los contenidos del libro se pueden citar y reproducir, siempre que sea sin fines comerciales, y con la condición de reconocer los créditos correspondientes, refiriendo la fuente bibliográfica.

Publicación de distribución gratuita.

© Senplades, 2014

De esta edición:

Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, Senplades.

Juan León Mera N° 1936 y Av. Patria

Quito, Ecuador

Tel: (593) 2 3978900

www.planificación.gob.ec

Diagramación e Impresión : El Telégrafo EP

Impreso en Ecuador.

ISBN- 978-9942-07-820-9

Contenido

	<i>Prefacio</i>	7
1	Introducción	9
	¿Quién debe usar este toolkit?	10
	Organización del toolkit	11
2	¿Qué es un Estudio de Impacto Regulatorio?	13
	El EIR: un proceso para la toma de decisiones regulatorias	13
	Descripción del procedimiento para realizar un EIR	17
	Los informes de EIR	18
	Resultados de los informes	21
	Consejos para la preparación eficaz de un EIR	21
3	¿Cómo preparar los reportes EIR?	25
	La elaboración del Informe Preliminar de EIR	25
	La elaboración del Informe Final del EIR	29
	Presentación de los resultados a los tomadores de decisiones políticas	36
4	Referencias útiles	39
5	Anexo 1: Introducción al Estudio Costo Beneficio Regulatorio	41
	Criterios de decisión y métodos analíticos	41
	Identificación de impactos	42
	Cuantificación y valoración de los impactos	45

Prefacio

Ecuador ha vivido en los últimos años una serie de importantes transformaciones políticas y económicas. Como parte y motor de estas transformaciones destaca la promulgación y entrada en vigor de la nueva Constitución en el año de 2008, la cual tuvo como objetivo la refundación del Estado ecuatoriano y sentar las bases de un nuevo modelo de desarrollo.

Acorde con ello, la nueva Constitución dotó al Estado ecuatoriano de una nueva configuración político-administrativa y le otorgó en general una clara orientación social, sentando así las bases de todas las reformas actuales. De esta manera, los poderes públicos del Estado se organizaron en torno a cinco funciones: Función Ejecutiva, Legislativa, Judicial, de Transparencia y Control Social, y Electoral.

Si bien las potestades regulatorias no son exclusivas de la Función Ejecutiva, es ésta la que sin duda concentra la mayor actividad en este rubro. La Función Ejecutiva está conformada por distintas entidades tales como: Secretarías Nacionales, Ministerios Coordinadores, Ministerios Sectoriales, Secretarías Técnicas, Agencias de Regulación y Control, Empresas Públicas e Institutos. Esta diversidad de instituciones obedece a los nuevos paradigmas que introdujo la nueva Constitución relacionados con el fortalecimiento de las instituciones públicas, mayor intervención estatal en la economía y mayores facultades de regulación y control por parte del gobierno.

En esta misma lógica, el otro referente fundamental para entender las acciones de política pública y las reformas emprendidas recientemente en Ecuador, es el

Plan Nacional para el Buen Vivir 2013-2017, el cual contiene las grandes orientaciones de política que guían la implementación del nuevo modelo de desarrollo y permite establecer estrategias, proyectos y programas de acción mediante una planificación por resultados.

De esta forma, el Plan Nacional para el Buen Vivir 2013-2017 estableció como política el “Mejorar la facultad reguladora y de control del Estado” (política 1.4) y dispuso seis lineamientos estratégicos, entre los que destaca el “fomentar la mejora y la reforma regulatorias en la administración pública ecuatoriana, para que contribuya a la consecución del régimen del Buen Vivir”.

El presente *toolkit* se inscribe como parte del esfuerzo del Estado ecuatoriano para consolidar e institucionalizar un sistema integral de regulación y control que robustezca determinados objetivos nacionales planteados en el Plan Nacional para el Buen Vivir 2013-2017 como el cambio de la matriz productiva, la erradicación de la pobreza, la garantía en la prestación de servicios públicos de calidad y la consolidación de la transformación democrática del Estado, como ejes fundamentales dentro del modelo de desarrollo postulado para la sociedad del Buen Vivir.

1

Introducción

Este *toolkit* se basa en la experiencia adquirida en el desarrollo y aplicación de un gran número de proyectos y programas de Estudio de Impacto Regulatorio (EIR) en distintos países desarrollados y en desarrollo.

Su objetivo es proporcionar información práctica a los servidores públicos que desean planear, diseñar, evaluar o realizar un EIR de un proyecto de regulación (Ver Cuadro 1).

Cuadro 1: ¿Qué es una regulación?

La regulación se refiere al conjunto de instrumentos normativos por los cuales los gobiernos establecen los requisitos que los ciudadanos y empresas deben cumplir.

Las regulaciones se dividen en tres categorías:

- Las regulaciones económicas que interfieren directamente en las decisiones de mercado tales como la fijación de precios, la protección de la competencia, los límites a la entrada o salida de los mercados

- Las regulaciones sociales que protegen intereses públicos como salud, seguridad, medio ambiente y la cohesión social
- Las regulaciones administrativas que implican llenar formatos y seguir procedimientos y trámites administrativos, a través de los cuales los gobiernos recogen información a fin de decidir sobre cómo intervenir en las decisiones económicas individuales

Fuente: OCDE (1997), informe de la OCDE sobre la reforma regulatoria, París.

El documento contiene en particular:

- Una descripción de lo que es un Estudio de Impacto Regulatorio
- El proceso para realizar un EIR en sus dos etapas: EIR preliminar y EIR final
- La descripción de cómo se deben llenar los formatos de los informes de EIR preliminar y EIR final con consejos y recomendaciones

El toolkit no pretende ofrecer una descripción detallada de la gran variedad de técnicas de evaluación y estimación así como de los instrumentos económicos que podrían ser útiles para la preparación de un EIR. En el futuro, la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES) procurará realizar toolkits adicionales detallando algunos aspectos de las más importantes técnicas y prácticas. Sin embargo, el listado de publicaciones seleccionadas que se presenta en el apartado final de este documento permitirá complementar la información descrita en este toolkit.

¿Quién debe usar este toolkit?

Este *toolkit* está elaborado para los servidores públicos de las entidades ecuatorianas de distintos niveles de gobierno, para asistirlos en la preparación de un EIR para un proyecto de regulación bajo su responsabilidad.

El *toolkit* explica qué es un EIR, así como los principios y procesos para realizarlo. También presenta de manera práctica y pragmática cómo se pueden llenar los formularios de presentación de un EIR requeridos por la SENPLADES.

Este toolkit es parte de una serie de publicaciones preparadas por la Senplades para fortalecer la gobernanza regulatoria del Ecuador y será actualizado de manera regular.

Organización del toolkit

Este *toolkit* está organizado en tres grandes capítulos:

- I. En el primer capítulo se describe lo que es un EIR. Se hace mención de las razones por las cuales los países han adoptado la utilización de dicha herramienta como elemento central de la política regulatoria, así como de las principales etapas para la preparación de un EIR..
- II. El segundo capítulo explica cómo se realiza un EIR trabajando un proceso en dos etapas, a partir de un primer ejercicio denominado EIR preliminar que servirá de preámbulo para la elaboración del documento final del EIR.
- III. La última parte contiene referencias a documentos de libre acceso que pueden ayudar a los encargados de realizar un EIR a profundizar en diversos temas y aspectos específicos.

¿Qué es un Estudio de Impacto Regulatorio?

2

El Estudio de Impacto Regulatorio (EIR - también conocido como RIA por sus siglas en inglés) es un proceso para aumentar la calidad de las regulaciones a fin de que éstas generen el máximo beneficio a la sociedad.

El EIR: un proceso para la toma de decisiones regulatorias

Como muchos países han reconocido, la regulación de alta calidad es un requisito de buena gobernanza (Ver Cuadro 2). Entre las diversas herramientas existentes, el EIR destaca para lograr este objetivo, ya que permite que los objetivos propuestos por un proyecto de regulación se logren de la manera más efectiva para los particulares y para el Estado, y al mismo tiempo fundamenta el proceso normativo en principios de transparencia y responsabilidad social.

Cuadro 2: El EIR como Herramienta del Buen Gobierno

La aceptación de que la calidad de la regulación forma parte integral de la gobernanza pública comenzó a mediados de los años setenta en los Estados Unidos y Canadá. Durante las décadas

siguientes, esta preocupación y el desarrollo de herramientas para implementar dicha voluntad política se volvió un tema de gran importancia para todos los miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). Este esfuerzo colectivo sin precedente entre países desarrollados y emergentes, resultó en el surgimiento de recomendaciones, estudios de buenas prácticas y de decenas de iniciativas e innovaciones concretas.

Esta concientización se basó en un gran número de estudios teóricos y empíricos que mostraron que las regulaciones tienen principales efectos económicos, sociales y ambientales.

Desde sus inicios, los sistemas de EIR han evolucionado desde estrechos métodos técnicos encaminados a reducir costos hacia técnicas más flexibles y sofisticadas de resolución de problemas, así como a fomentar un debate público más rico y más informado sobre cuestiones de política pública importantes.

Hoy en día, casi todos los países de la OCDE y un número creciente de países emergentes han adoptado la política de que todos los proyectos de regulaciones requieren una justificación *ex ante*, factual y explícita de la necesidad de la acción del gobierno. El EIR es parte del movimiento “legislación inteligente” que tiene como objetivo mejorar el desempeño del “Estado regulador” quien se encuentra bajo presión para producir más y mejores resultados a menor costo.

Existe un acuerdo casi universal de que una adecuada aplicación del AIR mejora la eficiencia y eficacia de las decisiones reglamentarias y reduce el número de regulaciones innecesarias y de baja calidad.

Fuente: <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/ria.htm>

El principio fundamental de todo EIR es el entendimiento de que toda acción gubernamental - y en particular aquellas que requieren una regulación (Ver Cuadro 1) - implica el uso de los recursos presentes y futuros de la sociedad.

El EIR es básicamente un método de decisión basado en la evidencia aplicado a las decisiones regulatorias. Por lo tanto, el EIR es parte de nuevas técnicas de evaluación y de procesos nodales de una gestión pública moderna.

Al mismo tiempo, el EIR complementa y refuerza otros métodos formales e informales para tomar una decisión regulatoria: por ejemplo, mediante el uso de expertos, a través del consenso alcanzado por un grupo de partes interesadas,

a través de la evaluación comparativa de prácticas internacionales), o por supuesto, a través del proceso político.

Como objetivo primordial de todo EIR se encuentra el evaluar –en base a evidencia concreta y de forma *ex ante*– un proyecto de regulación para maximizar el bienestar social de un país o jurisdicción (por ejemplo municipal), a través una investigación integral de los impactos negativos que pueden ser minimizados.

Asimismo, como objetivo complementario el EIR busca discutir en forma transparente y responsable los posibles impactos y su distribución entre los miembros de la sociedad.

En otras palabras, la política de instrumentación de un EIR consiste en mejorar los procesos para la formulación de regulaciones que implementan las agencias o instituciones regulatorias dentro del gobierno.

Desde un punto de vista más práctico, un EIR intenta aclarar los factores relevantes para la toma de decisiones regulatorias. El EIR apoya a los reguladores a tomar decisiones equilibradas evaluando la mejor opción de entre las diversas soluciones posibles identificadas, incluyendo la decisión de no hacer nada.

Lejos de ser una herramienta meramente técnica que puede simplemente “agregarse” al sistema para la toma de decisiones públicas, el EIR se vuelve un proceso informativo que transforma el uso del poder regulatorio analizando para cada problema cuál es el papel del Estado y el mejor uso de sus recursos para el bien de la sociedad.

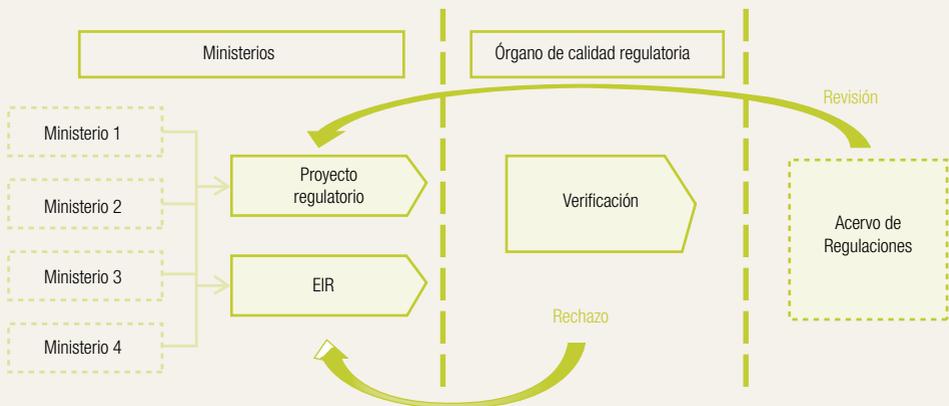
El esquema básico de un sistema EIR comúnmente utilizado consiste en tres pasos (ver Figura 1):

1. Los reguladores (por ejemplo los Ministerios) envían el proyecto regulatorio conjuntamente con su respectivo EIR a un órgano de supervisión de la calidad regulatoria.
2. El órgano de supervisión de la calidad regulatoria se encargará de verificar que el proyecto de regulación así como el EIR sean satisfactorios (cada gobierno o regulador de la

calidad fija niveles o parámetros de satisfacción distintos). En caso de que no sea satisfactorio, se regresa al ministerio para llevar a cabo las modificaciones correspondientes.

3. La regulación se incluye en el acervo de regulaciones. Una vez en el acervo, la nueva regulación se revisará periódicamente.

Figura 1:
El Esquema Básico de un Sistema EIR



La contribución más importante del EIR a la calidad de las decisiones regulatorias no es por lo tanto la precisión de los cálculos utilizados, sino la acción de analizar, entender y discutir a través de preguntas e hipótesis los impactos reales y explorar escenarios factibles de solución.

Sin embargo, el EIR en la actualidad significa muchas cosas diferentes para

muchas personas. Para efectos de este *toolkit*, se entenderá el EIR como una herramienta que ayudará al gobierno a aprender a utilizar las políticas, leyes y regulaciones para proteger al público de forma más efectiva y disminuir el costo económico que ello conlleva.

Estructuralmente, el EIR se considerará como un proceso de toma de decisiones basado en la evidencia y que consiste en:

- Plantear las preguntas adecuadas en un formato estructurado para apoyar un debate más amplio y transparente de políticas, apoyándose en métodos de consulta pública eficaz
- Examinar sistemáticamente y consistentemente los principales impactos potenciales derivados de la acción regulatoria del gobierno (incluyendo la no-acción)
- Comunicar la información recabada a las partes interesadas y a los tomadores de decisiones

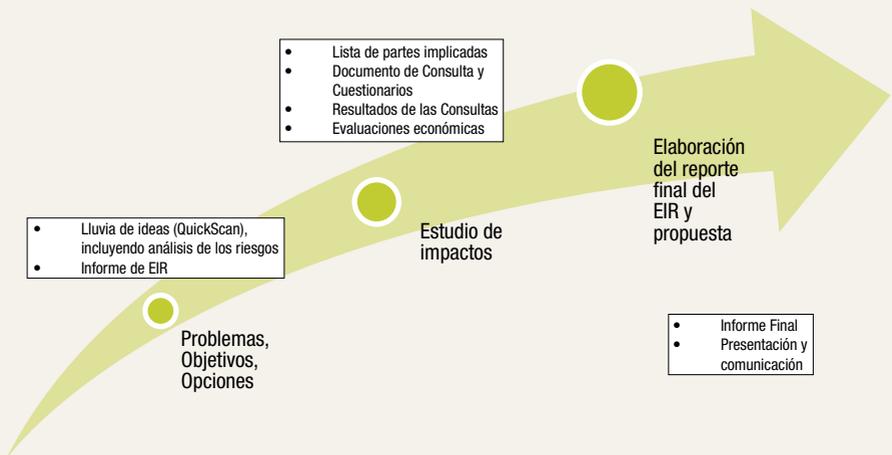
Descripción del procedimiento para realizar un EIR

La unidad responsable del proyecto de regulación deberá estar a cargo de la preparación del EIR. Para este fin, dicha unidad deberá organizar un Grupo de Trabajo con 3 a 5 servidores públicos expertos y responsables de la elaboración de la regulación en cuestión. En su caso, se podrán invitar a otros expertos de los sectores público o privado al Grupo de Trabajo u otro tipo de consultores que conozcan más a detalle el funcionamiento del objeto a regular.

En general, se propone que la elaboración del EIR siga una secuencia de tres grandes etapas, descritas en la Figura 2.

Figura 2:

El proceso de preparación de un EIR



Este proceso de elaboración debe sin embargo adecuarse de manera proporcional a los recursos y tiempos establecidos para la elaboración de cada EIR.

El Grupo de Trabajo debe tener suficiente iniciativa e independencia para incluir actividades y técnicas que ayuden a la elaboración del EIR.

Los informes de EIR

La aplicación del EIR se funda en la preparación de dos informes de EIR en forma secuencial:

- I. Un Informe Preliminar que ayuda a comunicar con antelación a las partes tanto públicas (los otros ministerios, agencias y/o comisiones), como privadas (en particular a las pequeñas y medianas empresas, PYMES) y socios comerciales (países de la región u otras regiones) de las intenciones regulatorias en los siguientes meses. Es una buena práctica que este informe preliminar sea publicado y consultado con las partes interesadas para recabar información que el regulador no pose y validar las opciones que el Grupo de Trabajo ha definido.
- II. Un Informe Final que contiene toda la información y evidencia necesaria para apoyar la decisión de emitir una regulación o utilizar otra alternativa, para el bien de la sociedad en su conjunto.

Ambos informes consisten en un examen de los problemas, objetivos e impactos. El informe final sin embargo establece de manera más sistemática y profunda la evidencia cuantitativa y cualitativa de los impactos de la regulación propuesta.

Los informes cubren sistemáticamente casi los mismos aspectos pero en intensidad y grado de análisis diferentes (Ver Tabla 1).

Tabla 1: Diferencias entre el Informe Preliminar y Final del EIR

Temas/puntos por cubrir	Informe Preliminar	Informe Final
Definición del problema que la regulación busca solucionar (inclusive si existe otra normatividad nacional o internacional voluntaria o no)	Elementos principales	“Línea de base” (situación actual sin regulación)
Descripción detallada de los objetivos generales de la regulación	General	Específica
Identificación de las posibles opciones de intervención estatal, regulatorias o no, e inclusive de la no promulgación de una regulación	General	Detallada
Evaluación del impacto positivo y negativo de la regulación y demás opciones consideradas	Ventajas Vs Desventajas	Evidencia cuantitativa y cualitativa justificada
Presentación de la opción preferida	NA	Si
Descripción de su aplicación y seguimiento	NA	Si
Consulta pública	Necesidades de consulta	Tipo de consulta realizada y resultados
Número aproximado de páginas	2-10 páginas	20 -30 páginas

Nota: NA significa “No Aplica”

Los principios y el formato de presentación de los informes es en general el mismo para toda regulación. Sin embargo, se espera que el contenido, el volumen y el grado de detalle sean superiores y de mayor profundidad en función del alcance de la propuesta y sus efectos esperados (principio de análisis proporcional).

Cuadro 3: Buenas Prácticas en Métodos EIR

Elaborar un estudio de los costos y beneficios –cuantitativo y/o cualitativo– para decisiones regulatorias importantes. Las normas deben producir beneficios que justifiquen los costos.

La opción recomendada deberá basarse en el estudio de costo-efectividad para demostrar que es la solución de más bajo costo.

La profundidad del estudio debe basarse en juicios prácticos sobre la viabilidad y el costo, es decir, utilizar un método más riguroso para regulaciones más importantes y complejas y uno menos riguroso para las regulaciones pequeñas.

Los lineamientos serán estandarizados, de tal forma que los reguladores tomen decisiones consistentes sobre la totalidad y el método utilizado.

Elementos importantes del informe final

El Informe Final de EIR generalmente tiene entre 20 y 30 páginas de extensión. Su concisión aumenta las posibilidades de ser leído y entendido por los tomadores de decisiones. La preparación de un informe final de EIR requiere esfuerzos en la elaboración de estudios y consultas para tratar de cuantificar y monetizar los impactos potenciales en la sociedad.

Se espera que para la elaboración de un informe final de EIR el Grupo de Trabajo también invierta más esfuerzos en términos de obtención de información, organización de consultas activas y coordinación con otras autoridades públicas relevantes, a fin de recabar una apreciación representativa de todas las partes interesadas.

Las consultas inter-gubernamentales también permitirán mayor coherencia en el marco regulatorio nacional y un mejor uso de los conocimientos y la experiencia de los recursos humanos externos e internos al gobierno.

En particular, para propuestas de regulación relacionadas con múltiples ministerios y agencias, se designará un Grupo de Trabajo encargado, pero será apoyado por un grupo de referencia multi-sectorial y multi-ministerial.

Resultados de los informes

Los resultados del EIR se presentarán en el formato descrito en la Sección 5 de este *toolkit*. Con base en las buenas prácticas internacionales, los formatos del Informe Preliminar e Informe Final deberán ser publicados en un portal internet de acceso general. Las páginas web de las de las entidades con facultades de regulación y control servirán de plataforma para tales efectos.

Las autoridades regulatorias deben reconocer que los formatos no son una lista con casillas por llenar o por completar. Los formatos presentan un conjunto de preguntas e inquietudes típicas que deben ser contestadas por los reguladores durante el proceso de elaboración de un EIR basándose en la mayor evidencia disponible. El principio del *análisis proporcional* (Ver más adelante) siempre debe tenerse en cuenta.

Cuadro 4: Recomendación para la preparación y redacción de la regulación en cuestión

Con el fin de maximizar los beneficios del proceso de EIR, el Grupo de Trabajo debe primero trabajar y redactar el informe final de EIR y, luego, sobre la base de la opción preferida, redactar el proyecto del texto jurídico de la regulación.

Consejos para la preparación eficaz de un EIR

En la realización de un EIR, el Grupo de Trabajo debe tener en cuenta los siguientes puntos:

- a. El principio del *estudio proporcional*: Este principio requiere adaptar el nivel de estudio a los impactos potenciales de la iniciativa de regulación que se examina. Por ejemplo, la cantidad de trabajo y la profundidad del análisis para el AIR debe equilibrarse con la importancia de la propuesta de que se trate.
- b. Proceso *constante para el estudio*: Como el entendimiento de los impactos esperados tomará tiempo, el estudio debe ser un proceso constante y reiterado. Todo el proceso debe basarse en el sentido común y el diálogo entre las partes: los resultados en un momento dado pueden identificar la necesidad de un estudio más amplio o, por el contrario, puede resultar que el caso esté lo suficientemente bien documentado que no se necesite más detalle. Sin embargo, el equipo responsable del EIR no debe considerar el EIR como un método de negociación para lograr consensos o unanimidad. Es importante reconocer que toda iniciativa regulatoria tendrá costos para algunos, pero que los beneficios generales y a largo plazo los podrán justificar. De esta manera, los EIR van a variar –según la propuesta– entre un simple estudio cualitativo y estudio-cuantitativos más complejos. La elección de las técnicas de estudio también determinará el nivel de detalle y la precisión requerida en el EIR. Es importante que los equipos técnicos no se estanquen en una fase del proceso. El EIR como proceso puede permitir avanzar paralelamente en diferentes secciones mientras se obtiene la información necesaria.
- c. *Creatividad*: Por ejemplo, no limitar la evaluación a la jurisdicción o temas con los que se está familiarizado. Es importante tomar en cuenta los efectos tanto a corto plazo como a largo plazo. Igualmente se debe tener una mente abierta acerca de las opciones y alternativas – inclusive la no publicación de una regulación cuyos beneficios sean menores que los costos para Ecuador. El proceso de elaboración del EIR en particular debe ayudar a una evaluación para promover el diálogo con otros actores y garantizar una coordinación adecuada durante todo el proceso. De igual manera, el EIR debe tratar también temas trascendentales como género, respeto de las minorías así como tener en cuenta los impactos en las clases más desfavorecidas o en la base de la pirámide, quienes potencialmente sean quienes resientan la mayor carga de las regulaciones, sea esta positiva o negativa.
- d. *Participación de los interesados*: El EIR no puede llevarse a cabo a puertas cerradas. Para garantizar la credibilidad del proceso se debe consultar extensivamente a las partes

interesadas y expertos en la materia. En muchos casos la consulta “pasiva” donde un regulador envía documentos (muchas veces jurídicos) y se solicita respuesta de las partes al cabo de un cierto tiempo, debe ser complementada con consultas “activas”. En este último caso, el Grupo de Trabajo encargado del EIR deberá buscar pro-activamente a las partes implicadas (muchas veces no informadas de los futuros requisitos) para solicitar sus aportes. Entre los beneficios que se derivan de la consulta están la obtención de nueva información, la verificación de los datos existentes, y las disposiciones necesarias para su cumplimiento efectivo y su aplicación.

- e. **Transparencia:** Los tomadores de decisiones y las partes interesadas externas no quieren basar sus decisiones en un “cuarto oscuro” de análisis: quieren entender la cadena de la lógica en la toma de decisiones. Por lo tanto, se debe redactar el Informe Preliminar y el Informe Final de EIR de una manera clara, sencilla y concisa, explicando el análisis realizado y sus conclusiones, de tal manera que un “no experto” pueda entenderlo. Esto debe incluir una explicación de los supuestos subyacentes y la base sobre la cual se escogió la opción preferida.
- f. **Utilizar los conocimientos y las experiencias existentes:** Los estudios previos relacionados al tema son un punto de partida esencial para el EIR. En algunos casos, la información clave puede ya estar disponible a partir de fuentes existentes, tales como informes, estadísticas y estudios de investigación. Además, el monitoreo y la evaluación de la intervención propuesta reforzará los futuros EIRs y mejorará la calidad de las propuestas del Gobierno. Gracias al internet, el Grupo de Trabajo responsable puede obtener rápidamente y eficazmente una gran cantidad de información internacional muchas veces relevante para los casos nacionales.
- g. **Comparar los impactos positivos y negativos:** Los tomadores de decisiones desean que los impactos positivos sean mayores que los impactos negativos, ya sea en el corto o en el mediano plazo. El EIR debe presentar clara y sistemáticamente todos los impactos positivos y negativos.
- h. **Usar su buen juicio:** Cada propuesta de regulación es diferente y esto debe reflejarse en cada EIR. Este toolkit proporciona las reglas generales, sin embargo el éxito de la aplicación del EIR depende del buen uso del sentido común y buen juicio de quienes lo preparan.

3

¿Cómo preparar los reportes EIR?

Para la preparación del EIR se recomienda que la autoridad regulatoria establezca un pequeño grupo de trabajo de 3 a 5 funcionarios (en adelante el Grupo de Trabajo). Dicho Grupo de Trabajo necesitará tener los recursos humanos y económicos para trabajar entre 2 y 4 meses en la preparación del EIR¹.

La elaboración del Informe Preliminar de EIR

El Formato del Informe Preliminar de EIR

Cuadro 5: Elementos del Informe Preliminar EIR

Título de la medida regulatoria:

- Ministerio o Autoridad a cargo de la regulación
- Fecha prevista para la adopción de la regulación (día/mes/año)
- Nombre del responsable (ej. el Jefe del Grupo de Trabajo)

¹ Se recomienda tener funcionarios de carrera para la preparación de EIRs a tiempo completo.

Identificación del problema o riesgo por atender:

Describir cuál es el problema (y riesgo de ocurrencia) que el gobierno busca resolver con la regulación. El estudio del problema debe responder a un proceso sistemático que busque las causas y las causas de las causas del problema con el fin de acotarlo al máximo y mejorar la calidad de la acción de gobierno

Objetivo de la propuesta:

- ¿Cuál es el objetivo general en términos de los impactos esperados?

Opciones de alternativas de políticas:

- ¿Qué opciones hay disponibles para alcanzar el objetivo buscado por la propuesta?
- ¿Qué gama de alternativas se pueden tener en cuenta?

Impactos positivos y negativos:

- Sobre una base preliminar, ¿cuáles son los posibles impactos positivos y negativos de las opciones seleccionadas, especialmente en términos de consecuencias económicas, sociales y ambientales?
- ¿Quién(es) o qué grupos se verían afectados?

Análisis detallado requerido para finalizar el reporte de AIR:

- ¿Qué tipos de estudio se proponen?

Estrategia de consulta

- ¿Qué métodos específicos de consulta hay previstos? ¿Sobre qué base?

Instrucciones para llenar el Informe EIR Preliminar

Como se trata de una evaluación muy preliminar, los Grupos de Trabajo deben mantener el documento corto, es decir, menos de diez páginas. La evaluación

debe realizarse con la información existente y los conocimientos disponibles sin necesidad de realizar grandes esfuerzos en la recopilación de datos y consultas minuciosas. Es mejor dar una gama de posibles impactos, o una evaluación cualitativa de la dirección y magnitud de los cambios que implique la implementación de la propuesta, que tratar de dar cifras exactas cuando la información subyacente en realidad no lo admite.

Importante: El texto del Informe Preliminar debe contar entre cinco y diez páginas.

El Grupo de Trabajo que propone la regulación deberá completar las siguientes secciones:

Sección 1: Identificación del problema y su riesgo de ocurrencia

El Grupo de Trabajo debe describir brevemente el problema o riesgo tomando en cuenta los impactos económicos, ambientales y sociales que la regulación supone. El Grupo de Trabajo debe explicar por qué es un problema, dónde está la falla de mercado (Ver [toolkit](#) de Gestión Regulatoria) e indicar quién o qué se ve afectado por ella. Es importante también señalar antecedentes públicos para resolver el problema, por ejemplo otras medidas legales, iniciativas, compromisos internacionales o experiencias de otros países.

Sección 2: Objetivo de la propuesta

A menos de que el Grupo de Trabajo tenga información ya existente para apoyar un objetivo cuantitativo detallado (por ejemplo, reducir las actividades de pesca a 25% en 2020), deberá plasmar la descripción en términos generales acerca de cómo resolver o mitigar el problema. Por ejemplo, el objetivo en este caso podría ser “reducir la pesca excesiva” o “restaurar las poblaciones de peces a niveles sostenibles”.

Sección 3: Opciones alternativas de políticas

Aunque en esta primera etapa la naturaleza del problema y sus causas pueden apuntar fuertemente a un determinado tipo de respuesta, el Grupo de Trabajo debe presentar opciones que también puedan ayudar a lograr los objetivos, incluyendo la

opción de “no acción”, es decir, dejar el marco legal y regulatorio tal como está. Lo importante es mantener una mente abierta y no eliminar alternativas potencialmente eficaces para abordar el problema sólo porque no se está familiarizado con ellas o porque pueden parecer más difíciles de poner en práctica.

Sección 4: Impactos positivos y negativos

El Grupo de Trabajo debe considerar una amplia gama de posibles impactos económicos, ambientales y sociales, teniendo en cuenta que las propuestas pueden tener efectos no deseados. Tomar este punto de vista amplio puede ayudar a identificar los posibles efectos colaterales y puede apuntar a la necesidad de ajustar la propuesta o proponer medidas de mitigación. Esto reduce el riesgo de retrasos innecesarios más adelante en caso de que algún problema importante haya sido pasado por alto.

El Grupo de Trabajo también debe tratar de identificar qué tipo de partes interesadas pueden verse afectadas, y cuándo los diferentes impactos esperados se van a materializar u observar.

Sección 5: Análisis Detallado requerido para finalizar el Informe de EIR

Según la propuesta en cuestión, el Grupo de Trabajo describirá en términos generales qué análisis adicional se requiere para profundizar:

- La(s) causa(s) del problema
- Los objetivos
- Las opciones y alternativas
- Las estimaciones más detalladas y cuantificadas de sus impactos

Sección 6: Estrategia de Consulta Propuesta

En esta sección, el Grupo de Trabajo tiene que listar claramente quiénes son:

- Las partes involucradas (quienes obtienen los beneficios o pagan los costos de la regulación)
- Las partes implicadas (quienes requieren ser consultadas)

El Grupo de Trabajo debe indicar si se prevé una consulta formal (cuestionario, encuesta, etc.). Este tipo de consulta requerirá la validación de la máxima autoridad en el Ministerio, agencia o entidad. En la medida de lo posible, el Grupo de Trabajo debe incluir información sobre los grupos que van a ser consultados, así como el propósito y el modo de consulta, y el trabajo que esto implique.

En esta sección se puede indicar brevemente las técnicas de consulta (pasiva o activa) que el Grupo de Trabajo preconiza.

La elaboración del Informe Final del EIR

El Formato del Informe de EIR

Cuadro 6: Elementos del Informe Final del EIR

Sección 1: ¿Qué situación o problema busca resolver la propuesta?

- ¿Cuál es la situación/problema y cómo se define en términos económicos, sociales y ambientales, incluyendo las tendencias no sostenibles?
- ¿Cuál es el riesgo de que el problema suceda?
- Definir la línea de base, es decir, la situación actual antes de que se tome cualquier medida relativa. Esto ayudará a definir las opciones y el análisis de las mismas.
- ¿Cuáles son los riesgos inherentes a la situación inicial (antes de tomar cualquier medida)?

- ¿Cuáles son los motivos que llevan a buscar una solución?
- ¿Qué pasaría en un escenario de “no acción”?
- ¿A quiénes afecta el problema?
- ¿Cuáles son las iniciativas anteriores y las medidas jurídicas que el Gobierno ha desplegado para resolver el problema?

Sección 2: ¿Cuál es el objetivo principal de la propuesta?

- ¿Cuál es el objetivo general en términos de impactos esperados?
- ¿Ha tenido en cuenta otros objetivos previamente establecidos?

Sección 3: ¿Cuáles son las opciones disponibles para lograr el objetivo?

- ¿Cuál es el criterio básico para alcanzar el objetivo?
- ¿Qué instrumentos de política se han tenido en cuenta?
- ¿Cuáles son las ventajas y desventajas asociadas con la opción propuesta?
- ¿Los niveles de exigencia han sido considerados?
- ¿Qué opciones han sido descartadas en una etapa preliminar?

Sección 4: ¿Cuáles son los impactos - positivos y negativos - que se esperan de las distintas opciones identificadas?

- ¿Cuáles son los impactos positivos y negativos de las opciones seleccionadas, sobre todo en términos de consecuencias económicas, sociales y ambientales, incluidas las repercusiones en la gestión de los riesgos? En particular:
- ¿Cuáles son los costos administrativos probables de su cumplimiento?

- ¿Cuáles son los posibles impactos sobre el presupuesto?
- ¿Crearé la medida jurídica (regulatoria) una nueva institución?
- ¿Existen posibles conflictos e incoherencias entre los impactos económicos, sociales y ambientales que pueden dar lugar a compromisos y decisiones de política relacionadas?
- ¿Hay efectos especialmente graves para un determinado grupo social, grupo económico o región?
- ¿Cuáles son los impactos a través del tiempo?

Sección 5: Comparación de las opciones y justificación de la opción preferida

- ¿Cuál es la elección final y por qué?
- ¿Por qué fueron descartadas las otras opciones?
- ¿Se han tomado en cuenta medidas complementarias encaminadas a potenciar los impactos positivos y minimizar los impactos negativos?

Sección 6: Esquema de seguimiento y evaluación del impacto de la regulación

- ¿Cuáles son los principales indicadores para medir el progreso y evaluar si los objetivos fundamentales de las propuestas se han cumplido?
- ¿Cuál es el esquema general de los mecanismos de seguimiento y evaluación?
- ¿Cómo y cuándo las evaluaciones ex post serán efectuadas y de qué manera los resultados pueden ser utilizados como insumo para futuros EIR?

Sección 7: Consulta con las partes interesadas

- ¿Qué partes interesadas se consultaron en el proceso, y con qué propósito?
- ¿Cuáles fueron los resultados de la consulta?

Instrucciones para llenar el informe EIR

El Grupo de Trabajo deberá consultar a las partes implicadas e involucradas tanto del sector público como del sector privado. Además, el Grupo de Trabajo deberá realizar estudios específicos (o contratar a consultores) que justifiquen las respuestas a las diferentes preguntas en cada una de las secciones.

El objetivo último del Informe Final es describir en forma completa, estructurada y sencilla los resultados de las investigaciones, consultas, evaluaciones y análisis que pueden justificar la opción preferida por el Grupo de Trabajo.

El texto del Informe Final de EIR no deberá exceder de 30-40 páginas (sin contar los anexos).

El informe final debería ser publicado para “comentarios” durante tres semanas en un repositorio público de las regulaciones. Tener en cuenta la “estacionalidad” a la hora de publicar el EIR para comentarios. Por ejemplo, no es buena práctica publicar el EIR en periodos donde la probabilidad de ser leída sea muy baja, como es el caso de periodos vacacionales.

El informe de EIR debe seguir el formato descrito en este *toolkit*. El objetivo del Grupo de Trabajo es responder de la manera más pertinente y útil a las preguntas, de tal manera que el lector (por ejemplo el Ministro o el tomador de decisiones) pueda seguir la lógica de la propuesta y entender por qué una determinada opción para la regulación fue escogida.

Sección 1: ¿Qué problema pretende resolver la propuesta?

El Grupo de Trabajo debe analizar el problema y sus causas subyacentes de manera detallada y, en particular, identificar los diferentes grupos afectados. El Grupo de Trabajo debe identificar las tendencias potencialmente insostenibles y, en particular, las posibles inconsistencias entre las dimensiones económicas, ambientales y sociales del problema. El escenario base debe tener como objetivo cuantificar cómo la situación se desarrollará si no se toman medidas.

También es importante que el Grupo de Trabajo analice por qué las iniciativas existentes, incluyendo otras medidas de regulación, no han sido capaces de resolver el problema.

Sección 2: ¿A qué objetivo(s) se espera llegar con la medida propuesta?

Los objetivos generales identificados en el Informe Preliminar deben ser expuestos con mayor precisión. Si procede, el Grupo de Trabajo deberá mostrar cómo estos objetivos se refieren a los objetivos previamente establecidos en el mismo ámbito político o en otras áreas, incluyendo los objetivos políticos establecidos en la estrategia de desarrollo del Gobierno.

Sección 3: ¿Cuáles son las principales opciones de política disponibles para alcanzar el objetivo?

El Grupo de Trabajo deberá mostrar cómo las opciones que han sido seleccionadas son mejores que las que han sido rechazadas.

Al menos cuatro opciones deben ser consideradas, incluyendo la opción de “no acción”, es decir, la decisión de no emitir una regulación u otra norma legal.

Las respuestas en esta sección deberán dejar en claro cómo las opciones descritas van a conseguir los objetivos planteados de la propuesta. Por ejemplo, la propuesta de regulación debe descartar la existencia de disposiciones que van más allá del campo de acción del Gobierno o restricciones excesivas a las autoridades. El Grupo de Trabajo también debe explicar cómo las opciones se pueden realizar de manera eficiente, eficaz y coherente.

Sección 4: ¿Cuáles son los impactos, positivos y negativos, que se esperan de las distintas opciones?

El Grupo de Trabajo debe evaluar en detalle los posibles impactos económicos, ambientales y sociales de la propuesta. Debe tener como objetivo cuantificar los impactos cuando sea posible. La incertidumbre sobre la magnitud de los impactos, incluyendo la sensibilidad de los resultados a cambios en variables importantes, también se debe notificar.

El Grupo de Trabajo debe describir con claridad los posibles conflictos o compensaciones entre diferentes impactos, y enfatizar los posibles impactos adversos sobre determinados grupos sociales específicos, sectores económicos o regiones, incluidas las repercusiones fuera del país.

Para tal efecto, el Grupo de Trabajo utilizará, en la medida de lo posible, alguna herramienta analítica como por ejemplo costo-beneficio, costo-efectividad o análisis multicriterio (Ver Anexo 1).

El Grupo de Trabajo también debe tener en cuenta qué factores podrían repercutir en el cumplimiento de la propuesta.

Sección 5: Justificación de la opción preferida

En esta sección, el Grupo de Trabajo tiene que decidir cuál es la opción preferida sobre la base de un análisis global de todos los impactos.

El Grupo de Trabajo puede utilizar una tabla sintética plasmando una selección de impactos relevantes para el EIR en cuestión (Ver Tabla 2).

Es importante hacer notar que para el ejemplo de EIR propuesto en la Tabla 2, se seleccionó un subconjunto de posibles impactos adaptado de la lista “larga” por investigar (Ver dicha lista en Anexo 1).

Tabla 2: Evaluación de opciones

Impactos	Opción 0 No acción	Opción 1	Opción 2	Opción 3	Opción 4
Costos administrativos	Ventajas/ desventajas	Ventajas/ desventajas	Ventajas/ desventajas	Ventajas/ desventajas	Ventajas/ desven- tajas
Costos de operación para las empresas (por ejemplo, aumento de las exportaciones)					

Atracción de inversión extranjera					
Promoción de la innovación y el cambio tecnológico					
Efectos sobre la salud de los consumidores y los hogares					
Desarrollo regional y municipal					
Medio ambiente más limpio					
Empleo (cantidad y calidad)					
Presupuesto (impuestos más bajos, un uso más eficiente de presupuesto públicos)					

Si las opciones analizadas implican concesiones u oposiciones entre los impactos económicos, ambientales y sociales, el Grupo de Trabajo deberá establecer las razones para elegir una opción sobre las demás.

Sección 6: Esquema de seguimiento y evaluación de la regulación

En esta breve sección, el Grupo de Trabajo tiene que describir cómo el gobierno puede instrumentar y aplicar la regulación para optimizar sus beneficios y minimizar sus costos.

Es oportuno que en esta parte, el Grupo de Trabajo liste los indicadores (y su forma de medirlos) que puedan ayudar a demostrar que las evaluaciones previas se realizaron y por lo tanto la regulación está cumpliendo (o no) con sus objetivos.

Sección 7: Consulta con las partes interesadas

En esta sección se deben resumir las consultas celebradas –la forma en que se organizaron, quiénes fueron invitados a tomar parte y las opiniones que se expresaron. El Grupo de Trabajo debe indicar el tipo de metodología de consulta (reuniones bilaterales, grupos de enfoque, audiencias, encuestas, etc.) y cuándo se llevó a cabo la consulta. El Grupo de Trabajo también debe indicar cómo la consulta influyó en el desarrollo de la propuesta, y documentar las opiniones críticas o en contra.

Presentación de los resultados a los tomadores de decisiones políticas

El EIR no necesariamente genera conclusiones o recomendaciones claras o indiscutibles con respecto a la opción preferida. Sin embargo, siempre constituye una ayuda importante para la toma de decisiones por parte de los responsables políticos. Por lo tanto, los resultados deben ser presentados de una manera transparente y comprensible para proporcionar las bases para un debate político sobre las ventajas y desventajas de las distintas opciones.

La prerrogativa para la elección final de las opciones siempre queda en la representación política o en la Autoridad facultada que aprueba el proyecto de regulación y encarga su publicación en el Registro Oficial.

En la presentación del análisis, es buena práctica que el Grupo de Trabajo (o en su caso el Ministro) pueda:

- Presentar todas las opciones en lugar de una elección de tipo “lo tomas o lo dejas”. Resaltar las diferencias en los impactos entre cada opción, y entre las variantes más o menos ambiciosas de la misma opción.
- Presentar un resumen claro y transparente de los impactos positivos y negativos de cada opción, es decir, los costos y beneficios para la sociedad. Los impactos se deben presentar en forma cualitativa, cuantitativa y monetaria, siempre que sea posible.

- Indicar con claridad los supuestos y puntos de incertidumbre clave.
- Mostrar netamente los efectos distributivos.
- Mostrar cómo cada opción se compara con los criterios de eficiencia, eficacia y coherencia.
- Resumir las otras cuestiones de política (consulta a los interesados, la identificación de problemas, etc.).
- Describir los datos utilizados, explicando por qué un conjunto de datos fue preferido sobre otro, si la información ha sido validada, y cuáles son sus puntos fuertes y débiles.
- Indicar los métodos analíticos utilizados tanto de procesamiento de la información como de consulta (encuesta, focus groups, etc.).

Es también importante que el Grupo de Trabajo entienda y exponga las ventajas de este proceso en la toma de decisiones, por ejemplo identificar si la consulta permitió:

- Destacar el equilibrio entre los grupos afectados y/o entre los impactos económicos, ambientales o sociales.
- Ayudar a mejorar el diseño de opciones para maximizar las situaciones donde “todos ganan”.
- Identificar las medidas de acompañamiento necesarias para mitigar efectos distributivos negativos desproporcionados.

4

Referencias útiles

AEI-Brookings EIR Database of: <http://www.aeibrookings.org/publications/index.php?tab=topics&topicid=56>

Australia. Office of Best Practice Regulation: <http://www.obpr.gov.au/ris/examples/index.html>

European Commission Legislative & Work Programmes (incl. list of proposals subject to Impact Assessment): http://ec.europa.eu/governance/impact/practice_en.htm

OECD (1995). Recommendation of the Council of the OECD on Improving the Quality of Government Regulation. OCDE/GD(95)95

OECD (2005), OECD Guiding Principles for Regulatory Quality and Performance.

OECD (2008). Building an Institutional Framework for Regulatory Impact Analysis (AIR): Guidance for Policy Makers. Version 1.1.

OECD, Measuring Regulatory Quality. Policy Brief, April 2008.

South Australia. Better Regulation Handbook. How to Design and Review Regulation, and Prepare a Regulatory Impact Assessment. January 2011

State of Victoria, Australia: <http://www.vcec.vic.gov.au/CA256EAF001C-7B21/0/8EC98DC03CC3F798CA256F8B0076A015?OpenDocument>

New Zealand. Regulatory Impact Statement Manual. Ministry of Economic Development: <http://www.med.govt.nz/buslt/compliance/risbccs/bydate.html>

UNDP Mapping of ex-ante Policy Impact Assessment Experiences and Tools in Europe. Resource Book for Practitioners. UNDP, September 2007.

United Kingdom. Better Regulatory Framework Manual. Practical Guidance for UK Government Officials. Department for Business Innovation & Skills July 2013. London

United States of America. Guidance <http://www.regulations.gov/fdmspublic/component/main>

Anexo 1: Introducción al Análisis Costo Beneficio Regulatorio

5

El objetivo de todas las intervenciones públicas es producir beneficios para la sociedad que superen los impactos negativos o costos. En la terminología del análisis costo-beneficio, esto significa que deben seleccionarse las opciones que ofrecen mayores beneficios netos.

Para ello, el Grupo de Trabajo requiere realizar un análisis de los impactos de las opciones. El objetivo de este análisis es proporcionar información clara y lo más precisa posible sobre los impactos de las opciones de políticas a fin de compararlas las unas contra las otras y todas contra el status quo (la opción “no acción”).²

Criterios de decisión y métodos analíticos

Para evaluar las opciones de políticas, se pueden utilizar distintos criterios de decisión. Dos métodos son los más comunes:

- El criterio de “costo - beneficio” consiste en evaluar si los beneficios de la opción justifican los costos o, en otras palabras, si los beneficios son mayores que los costos. Este criterio se puede aplicar tanto para impactos cuantitativos como cualitativos.
- El criterio “costo – eficiencia” se utiliza cuando el gobierno tiene un objetivo fijo que debe lograr y el EIR ayuda a comparar opciones de implementación en base su menor costo. La opción preferida será la opción que genera los costos más bajos para todos los interesados.

² Para esto, el EIR debe presentar los impactos de las distintas opciones de políticas como cambios netos en comparación con la situación actual que se describe como la opción “no acción”, y que se utiliza como referencia comparativa.

Identificación de impactos

Durante esta etapa, el Grupo de Trabajo debe evaluar los impactos de las opciones de políticas como cambios netos en relación a la situación existente (o la opción “no acción”).

Las variaciones netas pueden ser positivas o negativas o, en otras palabras, beneficios o costos. Los beneficios pueden ser cualquier ganancia o ventaja, como el aumento de las ventas de ciertos negocios, o recuperación de pérdidas, tales como una reducción en los costos administrativos o una reducción en el número de accidentes.

En cuanto a los costos, estos son impactos negativos o desventajas de la opción analizada. En este caso los costos podrían ser las pérdidas económicas, como el aumento de los costos de cumplimiento para las empresas, o beneficios no percibidos, como una reducción en los ingresos de los hogares.

Es importante notar que toda opción genera una variedad de impactos positivos y negativos y por facilidad se tienden a agrupar en costos y beneficios económicos, sociales y ambientales.

A continuación se muestran algunos ejemplos:

1. Los costos y beneficios económicos son impactos sobre:
 - a. Competitividad, flujos comerciales y de inversión
 - b. Costos operativos y conducta de negocios
 - c. Costos administrativos de las empresas
 - d. Derechos de propiedad
 - e. Investigación e innovación
 - f. Bienestar de los consumidores y los hogares

- g. Sectores o regiones específicas
 - h. Las autoridades públicas (en particular el presupuesto nacional o la creación de nuevas instituciones)
 - i. El entorno macroeconómico
2. Los costos y beneficios sociales son impactos sobre:
- a. Empleo y los mercados de trabajo
 - b. Normas y derechos relacionados con la calidad del empleo
 - c. La inclusión social y la protección de determinados grupos
 - d. Igualdad de trato y de oportunidades, no discriminación
 - e. Vida privada y familiar, protección de datos personales
 - f. Salud pública y seguridad
 - g. Crimen, terrorismo y seguridad
 - h. Gobernabilidad, participación, buena administración, acceso a la justicia, los medios de comunicación y ética
 - i. Efectos de la protección social, salud y los sistemas educativos
3. Los costos y beneficios medio ambientales son impactos sobre:
- a. La calidad del aire
 - b. Los recursos y la calidad del agua
 - c. Los recursos y la calidad del suelo

- d. El clima
- e. Recursos renovables o los recursos no renovables
- f. Biodiversidad, flora, fauna y paisajes
- g. Uso de la tierra
- h. Producción de residuos, generación y reciclaje
- i. La probabilidad o la escala de riesgos medioambientales

Los costos y beneficios también pueden tener diferentes características que merecen estudio. Pueden ser grandes o pequeños, a corto o largo plazo, directos o indirectos y puede tener efectos distributivos:

- **Grandes o pequeños.** La importancia del riesgo generado por el impacto es fundamental. En base al principio de estudio proporcional, un EIR debe evaluar – y en particular cuantificar – únicamente un impacto significativo. Los impactos menores puede ser referidos cualitativamente o hasta cierto punto ignorados.
- **A largo o a corto plazo.** Los impactos pueden ser puntuales, como aquellos que representan una inversión necesaria para que las empresas cumplan con nuevos requisitos, o a largo plazo, tales como mejoras a la salud de la población después de una prohibición de fumar en lugares públicos. El momento del impacto podrá ser considerado importante para la selección de la mejor opción. Por ejemplo, los beneficios monetarios generados en el corto plazo son más valiosos que aquellos generados en un futuro más lejano – no se puede comparar 10 dólares que se tiene hoy con 10 dólares que se espera recibir dentro de diez años.
- **Costos directos o indirectos.** También es muy importante que el Grupo de Trabajo emprenda un estudio amplio, considerando no sólo los efectos directos sino también los impactos indirectos o imprevistos que pudieran derivarse de la opción estudiada. Por ejemplo, un nuevo requisito que impone nuevas cargas sobre las empresas puede afectar las decisiones de producción, inversión o la innovación y puede tener un efecto perjudicial sobre la competitividad y la productividad a largo plazo.

- **Distribución de los costos y beneficios.** También es importante entender la propagación de los costos y beneficios en la sociedad. Alguna opción puede tener impactos desproporcionados sobre algunos sectores económicos o regiones. Por ejemplo un nuevo requisito puede afectar más a las pequeñas y medianas empresas que a las grandes, o a la población rural versus la población urbana.

Cuantificación y valoración de los impactos

La cuantificación y valoración de los impactos se realiza primordialmente durante la preparación de los reportes EIR finales. Sin embargo, también puede ayudar al Grupo de Trabajo que está preparando un EIR Preliminar.

A fin de facilitar la comparación de las distintas opciones de un EIR y para aumentar la precisión y por lo tanto la credibilidad del estudio final, el Grupo de Trabajo debe esforzarse en cuantificar lo más posible los diferentes impactos. Para esto, se puede:

- Cuantificar o medir los impactos utilizando indicadores relevantes, tratando sin embargo de valorar los diferentes impactos en una sola métrica para permitir la comparación fácil³.
- Cuantificar a través de una valoración monetaria. Para esto el Grupo de Trabajo procurará dar un “valor de mercado” o “valor económico” al mayor número de impactos. El valor de mercado representa el precio de los impactos. Por ejemplo, si un requisito requiere que los fabricantes de automóviles sustituyan determinados equipos de producción, el impacto sería el costo de comprar y de instalar los nuevos equipos (y posiblemente eliminar y destruir los equipos antiguos) a precio de mercado.
- En el caso de que algunos de los impactos no tengan valor de mercado -tales como beneficios para la salud, ahorro de tiempo, beneficios y costos ambientales- existen técnicas económicas para estimarlos.⁴ Por ejemplo el Grupo de Trabajo puede utilizar encuestas para evaluar la “disposición a pagar” (o la “disposición a aceptar compensación”). Un enfoque simple sería entrevistar a los interesados acerca de cuánto están dispuestos a pagar por ciertos impactos, como un aire más limpio, y que podría constituir una estimación del valor de ese impacto.

³ En términos monetarios, de desigualdad social, de nivel de educación. Consecuentemente los indicadores pueden ser el ingreso, la tasa de desempleo, el coeficiente de GINI, la tasa de analfabetismo, etc.

⁴ En caso de que no se pueda realizar una estimación -por falta de información o cualquier otra razón- se deberá hacer un análisis cualitativo de dichos impactos.

Para comparar los costos y beneficios de diferentes períodos de tiempo, el Grupo de Trabajo puede también utilizar los tipos de interés (tasa de la preferencia temporal) a fin de convertir el valor futuro en un valor equivalente hoy, o valor presente. Esta técnica permite sumar los impactos y calcular el valor actual neto. Esta tipo de conversión se llama descuento.

En el caso de EIR sencillos preocupados principalmente en los impactos anuales de cada opción, el Grupo de Trabajo puede limitar su estudio de beneficios y costos anuales sin calcular el valor presente neto. Por ejemplo, la prohibición de fumar en lugares públicos generaría beneficios permanentes para la salud de la sociedad y costos permanentes a las empresas y al presupuesto del Estado. Si los costos y beneficios se distribuyen de manera uniforme cada año, se puede limitar el cálculo de beneficios netos a sólo un año. Si durante un año los beneficios exceden los costos, se puede asumir que la situación será la misma cada año y concluirse que los beneficios justifican los costos.

Sin embargo, si el Grupo de Trabajo toma este enfoque, es importante que considere seleccionar un año representativo, es decir, un año cuando se espera los efectos totales de su intervención (sin los costos iniciales). Esto se debe a que puede ser necesario un par de años para alcanzar un nivel razonable de cumplimiento y obtención de los beneficios.

A medida que el estudio progresa y en función de las capacidades existentes, el Grupo de Trabajo podrá consultar a economistas y consultores para el uso óptimo de algunas técnicas de valoración económica.

El Plan Nacional para el Buen Vivir 2013-2017 estableció como política el “Mejorar la facultad reguladora y de control del Estado” (política 1.4) y dispuso seis lineamientos estratégicos, entre los que destaca el “fomentar la mejora y la reforma regulatorias en la administración pública ecuatoriana, para que contribuya a la consecución del régimen del Buen Vivir”.

El presente toolkit se inscribe como parte del esfuerzo del Estado ecuatoriano para consolidar e institucionalizar un sistema integral de regulación y control que robustezca determinados objetivos nacionales planteados en el Plan Nacional para el Buen Vivir 2013-2017 como el cambio de la matriz productiva, la erradicación de la pobreza, la garantía en la prestación de servicios públicos de calidad y la consolidación de la transformación democrática del Estado, como ejes fundamentales dentro del modelo de desarrollo postulado para la sociedad del Buen Vivir.

ISBN 978-9942-07-820-9



9 789942 078209

