

2012



RECOMENDACIÓN DEL CONSEJO
SOBRE POLÍTICA Y GOBERNANZA
REGULATORIA

El Comité de Política Regulatoria de la OCDE

El mandato del Comité de Política Regulatoria de la OCDE consiste en brindar asistencia a los países miembros y no miembros a fin de formar y fortalecer la capacidad para la calidad y la reforma regulatoria. El Comité recibe el apoyo de personal perteneciente a la División de Política Regulatoria de la Dirección de Gobernanza Pública y Desarrollo Territorial de la OCDE.

El enfoque particular de dicha Dirección en el diseño institucional y la implementación de políticas públicas privilegia el aprendizaje mutuo y la difusión de las mejores prácticas bajo diferentes condiciones sociales y del mercado. El propósito es ayudar a los países a construir mejores sistemas de gobierno e implementar políticas públicas a nivel tanto nacional como regional que conduzcan a un desarrollo económico y social sostenible.

Para más información sobre política regulatoria, visite el sitio web: www.oecd.org/regreform o póngase en contacto con Nikolai Malyshev (nikolai.malyshev@oecd.org) o Gregory Bounds (gregory.bounds@oecd.org).

PALABRAS DEL SECRETARIO GENERAL DE LA OCDE

La crisis financiera y económica global ha puesto al descubierto fallas muy importantes en la gobernanza y la regulación, las cuales han minado la confianza en las instituciones públicas y privadas por igual. En medio de la incertidumbre económica actual, resulta primordial establecer un marco regulatorio nacional eficaz para lograr mercados transparentes y eficientes en aras de recuperar la confianza y restablecer el crecimiento.

La presente Recomendación del Consejo de la OCDE sobre Política y Gobernanza Regulatoria constituye la primera declaración internacional integral sobre política regulatoria desde la crisis. La Recomendación:



- » brinda a los gobiernos una guía clara y oportuna acerca de los principios, mecanismos e instituciones que se necesitan para mejorar el diseño, la aplicación y la revisión de sus marcos regulatorios, con una orientación hacia los estándares más elevados;
- » asesora a los gobiernos en cuanto al uso efectivo de la regulación para obtener mejores resultados sociales, ambientales y económicos; y
- » hace un llamado para adoptar un enfoque de “gobierno completo” al abordar la reforma regulatoria, poniendo énfasis en la importancia de la consulta, la coordinación, la comunicación y la cooperación para afrontar los desafíos que implica la interconectividad de los sectores y las economías.

El Comité de Política Regulatoria de la OCDE, cuyo mandato es brindar asistencia a los países miembros y asociados a fin de formar y fortalecer la capacidad para la calidad y la reforma regulatoria, ha desarrollado este instrumento que sirve como guía en el tema y que es producto de una sólida evaluación de más de una década de experiencia de la OCDE en la implementación sistemática de la reforma regulatoria. La Recomendación fue desarrollada en un periodo de doce meses contando con una amplia participación de la sociedad civil, TUAC, BIAC, diversos comités de la OCDE y su Secretariado.

Esta nueva Recomendación de la OCDE representa la visión, el reconocimiento y la voluntad política de los países miembros para promover mejores políticas regulatorias que lleven a mejores vidas. Invito a los miembros a consultar la Recomendación activamente e implementarla a fin de apoyar el gobierno efectivo, así como impulsar el desarrollo de sociedades más prósperas, incluyentes y verdes.

Ángel Gurría
Secretario General de la OCDE

PALABRAS DEL PRESIDENTE DEL COMITÉ DE POLÍTICA REGULATORIA DE LA OCDE



Luego de la crisis financiera global, la importancia de que existan marcos regulatorios sólidos se ha vuelto más evidente que nunca. Una buena regulación es fundamental para que nuestras economías funcionen de manera eficiente y cumplan importantes objetivos sociales y medioambientales. Sin embargo, lograr la buena regulación es una tarea demandante que nunca termina.

Esta nueva Recomendación del Consejo sobre Política y Gobernanza Regulatoria es el resultado de minuciosas evaluaciones de las mejores prácticas que ha identificado el Comité de Política Regulatoria a lo largo de una década de estudios de los países de la OCDE. Representa la madurez de pensamiento y aprendizaje derivados de la experiencia en esta compleja área de política pública. La Recomendación desarrolla un marco sistémico de gobernanza que puede llevar a la mejora continua en la calidad de las regulaciones. Ofrece asesoría a los gobiernos acerca del desarrollo de instituciones y la aplicación de instrumentos de gestión regulatoria. Asimismo, presenta medidas prácticas o puntos de referencia que los países pueden emplear para evaluar su capacidad de desarrollo e implementación de regulación de calidad.

Los participantes de la conferencia internacional de la OCDE “Política Regulatoria: Hacia una Nueva Agenda de Política Pública”, celebrada en octubre de 2010, conscientes de la importancia cada vez mayor de la buena regulación para superar los desafíos que actualmente todos los países afrontan, manifestaron la necesidad de que hubiera nuevos principios que guiaran la política regulatoria. La Recomendación del Consejo sobre Política y Gobernanza Regulatoria fue desarrollada por integrantes del Comité de Política Regulatoria en los meses subsiguientes. Aparte de los debates que tuvieron lugar dentro del Comité, hubo una amplia consulta pública en torno a las versiones preliminares de la Recomendación.

La Recomendación constituirá la base para un diálogo más transparente con los países miembros y no miembros acerca de las políticas, prácticas e instituciones que se requieren para realizar mejoras sistémicas a la calidad de la regulación. Facilitará el desarrollo de prácticas que sirvan como referencia y proporcionará el marco para asesorar a los países que buscan implementar una mejor gobernanza regulatoria en los casos en que actualmente la capacidad es insuficiente.

Como nuevo Presidente del Comité de Política Regulatoria, es un privilegio tener la oportunidad de apoyar y promover esta Recomendación.

Gary Banks AO

Presidente, Comité de Política Regulatoria, OCDE
Presidente, Comisión de Productividad, Australia

RECOMENDACIÓN DEL CONSEJO SOBRE POLÍTICA Y GOBERNANZA REGULATORIA

EL CONSEJO,

CONSIDERANDO los Artículos 1, 2a), 3 y 5b) de la Convención de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos del 14 de diciembre de 1960;

CONSIDERANDO la *Recomendación del Consejo para Mejorar la Calidad de la Regulación Gubernamental* [C(95)21/FINAL], incluida la Lista de Criterios de Referencia de la OCDE para la Toma de Decisiones Regulatorias;

CONSIDERANDO el *Informe de la OCDE sobre Reforma Regulatoria* de 1997 [C/MIN(97)10 (resumen) y C/MIN(97)10/ADD], los *Principios Rectores para la Calidad y el Desempeño Regulatorio* de 2005 [C(2005)52 y CORR1], la *Lista Integrada APEC-OCDE sobre Reforma Regulatoria* [SG/SGR(2005)4] y la *Recomendación del Consejo para Evaluar la Competencia* [C(2009)130];

OBSERVANDO el progreso notable que los países miembros y no miembros han realizado para mejorar la calidad de la regulación, así como de las herramientas e instituciones para lograr una toma de decisiones basada en evidencia;

OBSERVANDO que los desafíos que los gobiernos afrontan hoy y en el futuro inmediato incluyen cuestiones y problemas con una dimensión regulatoria que no han sido abordados sistemáticamente en decisiones, recomendaciones y principios previos de la OCDE;

RECONOCIENDO que la democracia y el estado de derecho dependen de marcos regulatorios sólidos, y los refuerzan;

RECONOCIENDO que las regulaciones son una de las palancas clave que los gobiernos emplean para promover la prosperidad económica, aumentar el bienestar e ir en pos del interés público;

RECONOCIENDO que las regulaciones bien diseñadas pueden generar beneficios sociales y económicos significativos, los cuales son mayores que los costos de la regulación, y contribuir al bienestar social;

OBSERVANDO que la política regulatoria como marco de la política gubernamental para determinar cómo se elaboran, evalúan y revisan las regulaciones debe llevarse a cabo al máximo nivel por parte de la oficina de la Presidencia o del Primer Ministro, y que exige que se implementen prácticas de buena gobernanza entre departamentos y órdenes de gobierno;

RECONOCIENDO que las crisis financieras y los ciclos económicos, la innovación, el cambio social, los retos medioambientales y la búsqueda de nuevas fuentes de crecimiento subrayan la importancia de marcos regulatorios para mercados y sociedades que funcionen adecuadamente, y de políticas regulatorias e instituciones que estén a la altura de la interconectividad de los sectores y las economías;

RECONOCIENDO el liderazgo que la OCDE ha tenido en la comunidad internacional para promover la reforma regulatoria y la implementación de prácticas regulatorias sólidas con un enfoque de gobierno completo; y

RECONOCIENDO que el Comité de Política Regulatoria se creó en 2009 con el objetivo de asesorar a los países miembros y no miembros para formar y fortalecer la capacidad en aras de la calidad y la reforma regulatoria;

Sobre la propuesta del Comité de Política Regulatoria:

I. RECOMIENDA a los países miembros:

1. Comprometerse al más alto nivel político con una política expresa de gobierno completo para la calidad regulatoria. La política debe tener objetivos y marcos claros para la implementación a fin de asegurar que, si la regulación se emplea, los beneficios económicos, sociales y medioambientales justifiquen los costos, se consideren los efectos distributivos y se maximicen los beneficios netos.
2. Adherirse a los principios de gobierno abierto, considerando la transparencia y la participación en el proceso regulatorio a fin de asegurar que la regulación se encuentre al servicio del interés público y esté informada de las necesidades legítimas de aquellos a quienes concierne y afecta. Esto conlleva ofrecer oportunidades significativas (incluso en línea) para que el público contribuya al proceso de preparar borradores de propuestas regulatorias y a la calidad del análisis de apoyo. Los gobiernos deben asegurarse de que las regulaciones sean comprensibles y claras y de que las partes puedan entender fácilmente sus derechos y obligaciones.
3. Establecer mecanismos e instituciones para supervisar activamente los procedimientos y objetivos de la política regulatoria, apoyarla e implementarla, y por consecuencia fomentar la calidad de la regulación.
4. Integrar la Evaluación de Impacto Regulatorio (EIR) a las primeras etapas del proceso de diseño de políticas públicas para formular proyectos regulatorios nuevos. Identificar claramente las metas de política pública, y evaluar si es necesaria la regulación y de qué manera puede ser más efectiva y eficiente para alcanzar dichas metas. Tomar en cuenta los medios diferentes de la regulación y determinar la retribución de los diversos enfoques analizados para identificar el mejor.
5. Revisar de forma sistemática el inventario de regulación significativa con base en metas de política pública claramente definidas, incluida la consideración de costos y beneficios, a fin de asegurar que las regulaciones estén actualizadas, se justifiquen sus costos, sean rentables y consistentes, y cumplan con los objetivos de política pública planteados.
6. Publicar de manera periódica informes acerca del desempeño de la política regulatoria y los programas de reforma, así como de las autoridades públicas encargadas de aplicar las regulaciones. Dichos informes también deben contemplar información acerca de cómo funcionan en la práctica herramientas regulatorias tales como la Evaluación de Impacto Regulatorio (EIR), la consulta pública y las revisiones de las regulaciones existentes.

7. Desarrollar una política congruente que contemple el papel y las funciones de las entidades regulatorias a fin de infundir mayor confianza de que las decisiones en cuestiones regulatorias se toman a partir de criterios objetivos, imparciales y coherentes, sin conflictos de interés, prejuicios ni influencias indebidas.
 8. Asegurar la efectividad de los sistemas para revisar la legalidad y la justicia procesal de las regulaciones y decisiones que toman los órganos facultados para emitir sanciones en el ámbito regulatorio. Asegurar que las personas y las empresas tengan acceso a estos sistemas de revisión a un costo razonable y conozcan las decisiones oportunamente.
 9. Aplicar, cuando se considere adecuado, la evaluación, la gestión y las estrategias de comunicación de riesgos al diseño y la implementación de las regulaciones para asegurar que éstas estén bien orientadas y sean efectivas. Los reguladores deben evaluar de qué manera tendrán efecto las regulaciones y diseñar estrategias de implementación y aplicación sensibles.
 10. Promover, cuando sea adecuado, la coherencia regulatoria a través de mecanismos de coordinación entre los niveles de gobierno supranacional, nacional y subnacional. Identificar los problemas transversales en materia de regulación en todos los órdenes de gobierno, con el objeto de promover la coherencia entre los enfoques regulatorios y evitar la duplicidad o conflicto de regulaciones.
 11. Impulsar el desarrollo de capacidades y el desempeño de la gestión regulatoria en los órdenes subnacionales de gobierno.
 12. Tomar en cuenta, al desarrollar medidas regulatorias, todos los estándares y marcos internacionales de cooperación pertinentes en la misma área y, cuando sea adecuado, los probables efectos que tengan en terceros fuera de su jurisdicción.
- II. RECOMIENDA** a los países miembros dar los pasos necesarios para implementar estándares elevados y mejorar los procesos regulatorios, así como hacer uso de las regulaciones de manera sensata en la búsqueda de políticas económicas, sociales y medioambientales, y tener en cuenta los principios expresados en la presente Recomendación, que se citan y describen en el Anexo que forma parte integral de ésta.
- III. INVITA** a los países miembros y al Secretariado General a difundir esta Recomendación.
- IV. INVITA** a los países no miembros a considerar esta Recomendación y adherirse a ella.
- V. INSTRUYE** al Comité de Política Regulatoria para supervisar la implementación de esta Recomendación e informar al Consejo en un periodo no mayor a tres años después de su adopción, y a partir de entonces hacerlo de manera periódica, con la asesoría de otros Comités de la OCDE.

La Recomendación del Consejo sobre Política y Gobernanza Regulatoria fue adoptada el 22 de marzo de 2012.

ANEXO A LA RECOMENDACIÓN DEL CONSEJO SOBRE POLÍTICA Y GOBERNANZA REGULATORIA

1. Comprometerse al más alto nivel político con una política expresa de gobierno completo para la calidad regulatoria. La política debe tener objetivos y marcos claros para la implementación a fin de asegurar que, si la regulación se emplea, los beneficios económicos, sociales y medioambientales justifiquen los costos, se consideren los efectos distributivos y se maximicen los beneficios netos.

1.1 La política regulatoria define el proceso mediante el cual el gobierno, cuando identifica un objetivo de política pública, determina si empleará la regulación como instrumento de política, y en seguida elabora un borrador y adopta una regulación mediante un proceso de toma de decisiones basado en evidencia. Una política expresa que asegure que las regulaciones y los marcos regulatorios estén al servicio del interés público debe comprometer a los gobiernos a:

- » Adoptar un ciclo continuo de políticas públicas para la toma de decisiones en materia regulatoria, el cual contemple desde la identificación de objetivos de política hasta el diseño regulatorio y la evaluación;
- » Hacer uso de la regulación, cuando sea adecuado, para alcanzar los objetivos de política pública, mediante la aplicación de la *Recomendación del Consejo para Mejorar la Calidad de la Regulación Gubernamental* [C(95)21/FINAL];
- » Mantener un sistema de gestión regulatoria, que incluya la evaluación de impacto *ex ante* y *ex post* como elementos fundamentales del proceso de toma de decisiones basado en evidencia;
- » Articular de manera clara las metas, las estrategias y los beneficios de la política regulatoria;
- » Revisar sistemática y periódicamente el inventario de regulaciones para identificar y eliminar o reemplazar aquellas que sean obsoletas, insuficientes o ineficientes;
- » Desarrollar, implementar y evaluar una estrategia de comunicación para asegurar que las metas de calidad regulatoria cuenten con apoyo sostenido.

1.2 Para obtener resultados, los gobiernos deben:

- » Adoptar un enfoque integral, el cual considere como un todo las políticas, instituciones y herramientas, en todos los órdenes de gobierno y entre sectores, e incluya el papel de la legislatura para asegurar la calidad de las leyes;

- » Reconocer que componentes específicos como la evaluación de impacto y la simplificación administrativa son importantes, pero no sustituyen a un programa integral;
 - » Tomar en cuenta los efectos de la regulación en la competitividad y el crecimiento económico;
 - » Comprometerse a aplicar principios de política regulatoria cuando elaboren regulaciones que implementen políticas sectoriales, y esforzarse por asegurar que las regulaciones sirvan al interés público al promover el comercio, la competencia y la innovación, y al beneficiarse de éstos, al tiempo que disminuyan el riesgo del sistema en la medida de lo posible;
 - » Supervisar el efecto de las regulaciones y los procesos regulatorios;
 - » Desarrollar programas para reducir los costos administrativos y de cumplimiento de la regulación sin poner en riesgo los objetivos regulatorios legítimos.
- 1.3 Los gobiernos deben desarrollar y preservar la capacidad estratégica para asegurar que la política regulatoria siga teniendo vigencia y efectividad, y pueda ajustarse y responder a los retos que surjan. Es una función fundamental del gobierno asegurar que las regulaciones existentes brinden la protección pública necesaria, lo que implica contar con la capacidad estratégica para valorar e identificar si se requiere de la intervención regulatoria y si será efectiva.
- 1.4 Los gobiernos deben hacer una declaratoria formal y vinculante de política pública que sustente la reforma regulatoria, la cual incluya directrices para el uso de herramientas y procedimientos de política regulatoria. Debe valorarse el diseño de los marcos institucionales y los recursos necesarios para implementar la política regulatoria, incluida la aplicación de la regulación, a fin de asegurar que sean adecuados y solucionen las brechas regulatorias.
- 1.5 La política regulatoria debe dar preferencia a la regulación basada en el desempeño y facilitar el funcionamiento eficiente del mercado.
- 1.6 La política regulatoria debe identificar claramente las responsabilidades de los ministros para ponerla en vigor en sus respectivas oficinas o dependencias. Además, los gobiernos deben considerar la posibilidad de asignar a un ministro en particular la responsabilidad política de conservar y mejorar la operación del enfoque de gobierno completo en la calidad de la regulación, así como ofrecer liderazgo y supervisión del proceso de gobernanza regulatoria. El papel de ese ministro podría contemplar:
- » Supervisar e informar sobre la coordinación de las actividades de la reforma regulatoria entre oficinas o dependencias;
 - » Informar sobre el desempeño del sistema de gestión regulatoria en relación con los resultados esperados;
 - » Identificar oportunidades para mejoras sistémicas a los marcos de política regulatoria y las prácticas de gestión regulatoria.

- 2. Adherirse a los principios de gobierno abierto, considerando la transparencia y la participación en el proceso regulatorio a fin de asegurar que la regulación se encuentre al servicio del interés público y esté informada de las necesidades legítimas de aquellos a quienes concierne y afecta. Esto conlleva ofrecer oportunidades significativas (incluso en línea) para que el público contribuya al proceso de preparar borradores de propuestas regulatorias y a la calidad del análisis de apoyo. Los gobiernos deben asegurarse de que las regulaciones sean comprensibles y claras y de que las partes puedan entender fácilmente sus derechos y obligaciones.**
- 2.1 Los gobiernos deben establecer una política clara a fin de identificar en qué medida será abierta y equilibrada la consulta pública que tendrá lugar sobre el desarrollo de las reglas.
 - 2.2 Los gobiernos deben cooperar con los actores o partes interesadas en la revisión de regulaciones existentes y el desarrollo de nuevas al:
 - » Involucrar activamente a todos los actores pertinentes durante el proceso de formulación de la regulación y diseñar procesos de consulta para maximizar la calidad y efectividad de la información que se obtenga;
 - » Consultar todos los aspectos del análisis de evaluación de impacto y hacer uso, por ejemplo, de dicha evaluación como parte del proceso de consulta;
 - » Poner a disposición del público, en la medida de lo posible, todo el material pertinente de los expedientes regulatorios, incluidos los análisis de sustento, así como las razones de las decisiones regulatorias y los datos concernientes;
 - » Estructurar revisiones de las regulaciones partiendo de las necesidades de quienes se ven afectados por la regulación, cooperar con ellos a través del diseño y la realización de las revisiones, lo que incluye el establecimiento de prioridades, la evaluación de las regulaciones y la preparación de propuestas de simplificación;
 - » Evaluar los efectos competitivos de la regulación en los diversos actores económicos del mercado.
 - 2.3 Establecer con regularidad evaluaciones de desempeño de las regulaciones y los sistemas regulatorios, tomando en cuenta, entre otras cosas, el impacto en las partes afectadas y cómo lo perciben. Comunicar al público los resultados de estas evaluaciones.
 - 2.4 Asegurarse de que las políticas y prácticas para las inspecciones y la aplicación respetan los derechos legítimos de quienes están sujetos a ésta, se diseñen de forma tal que se maximicen los beneficios públicos netos mediante el cumplimiento y la aplicación y eviten cargas innecesarias en quienes están sujetos a las inspecciones.
 - 2.5 El público debe tener acceso fácil a todas las regulaciones. Debe ponerse a disposición gratuita del público una base de datos completa y actualizada en materia regulatoria y legislativa, en un formato en Internet que permita realizar búsquedas mediante una interfaz amigable para el usuario.
 - 2.6 Los gobiernos deben instrumentar una política que exija que los textos regulatorios se redacten en un lenguaje sencillo. Asimismo, deben ofrecer una guía clara sobre el cumplimiento de las regulaciones, asegurándose de que las partes afectadas conozcan sus derechos y obligaciones.

3. Establecer mecanismos e instituciones para supervisar activamente los procedimientos y objetivos de la política regulatoria, apoyarla e implementarla, y por consecuencia fomentar la calidad de la regulación.

- 3.1 3.1 Debe establecerse un órgano permanente responsable de la supervisión regulatoria, el cual esté cerca del centro del gobierno, a fin de asegurar que la regulación obedezca a la política de gobierno completo. La solución institucional específica debe adaptarse a cada sistema de gobernanza.
- 3.2 La autoridad del órgano de supervisión regulatoria debe anunciarse a través de un mandato, por ejemplo, un estatuto u orden ejecutiva. Al llevar a cabo sus funciones técnicas de valorar y asesorar sobre la calidad de las evaluaciones de impacto, el órgano de supervisión debe ser independiente de la influencia política.
- 3.3 Al órgano de supervisión regulatoria deben encomendársele diversas funciones o tareas con el objeto de impulsar la toma de decisiones de alta calidad y basada en evidencia. Las tareas deberían incluir:
- » Procurar el control de calidad, mediante la revisión de la calidad de las evaluaciones de impacto y el rechazo de proyectos de reglas para los cuales tales evaluaciones son inadecuadas;
 - » Examinar el potencial para que la regulación sea más efectiva, lo que conlleva promover que se consideren medidas regulatorias en áreas de política pública en que es probable que se necesite la regulación;
 - » Contribuir al mejoramiento sistemático de la aplicación de política regulatoria;
 - » Coordinar la evaluación *ex post* para fines de la revisión de políticas y el perfeccionamiento de los métodos *ex ante*;
 - » Brindar capacitación y guía sobre evaluación de impacto y estrategias para mejorar el desempeño en materia regulatoria.
- 3.4 Debe evaluarse de manera periódica el desempeño del órgano de supervisión, incluida su revisión de las evaluaciones de impacto.

4. Integrar la Evaluación de Impacto Regulatorio (EIR) a las primeras etapas del proceso de diseño de políticas públicas para formular proyectos regulatorios nuevos. Identificar claramente las metas de política pública, y evaluar si es necesaria la regulación y de qué manera puede ser más efectiva y eficiente para alcanzar dichas metas. Tomar en cuenta los medios diferentes de la regulación y determinar la retribución de los diversos enfoques analizados para identificar el mejor.

- 4.1 Adoptar prácticas de evaluación de impacto *ex ante* que sean proporcionales a la trascendencia de la regulación e incluir análisis de costo-beneficio que tomen en cuenta el impacto de la regulación en el bienestar, sin dejar de lado los efectos económicos, sociales y medioambientales, incluidos los efectos distributivos en el tiempo, e identificar quién probablemente se beneficiará y quién asumirá los costos.
- 4.2 Un requisito de las políticas de evaluación *ex ante* debería ser identificar la necesidad de una política pública en específico, y el objetivo de la regulación tales como la corrección de una falla del mercado, o la necesidad de proteger los derechos de los ciudadanos que justifique el uso de la regulación.
- 4.3 Las políticas de evaluación *ex ante* deben contemplar formas alternas de abordar los objetivos de las políticas públicas, incluidas opciones regulatorias y no regulatorias para identificar y seleccionar el instrumento más adecuado, o la combinación de instrumentos para alcanzar las metas de política. Siempre debe considerarse la opción de no actuar o escenario de punto de partida. En la mayoría de los casos, la evaluación *ex ante* debe identificar estrategias que probablemente arrojen el mayor beneficio neto para la sociedad, lo que abarca enfoques complementarios tales como la combinación de regulación, educación y estándares voluntarios.
- 4.4 Cuando los proyectos de regulación tengan efectos significativos, la evaluación *ex ante* de costos, beneficios y riesgos debe ser cuantitativa en la medida de lo posible. Los costos regulatorios incluyen los costos directos (administrativos, financieros y de capital) y los indirectos (costos de oportunidad), independientemente de que sean sufragados por las empresas, los ciudadanos o los gobiernos. Cuando sea pertinente, las evaluaciones *ex ante* deben arrojar descripciones cualitativas de los impactos que sean difíciles o imposibles de cuantificar, tales como la equidad, la justicia y los efectos distributivos.
- 4.5 En la medida de lo posible, el Análisis de Impacto Regulatorio debe ponerse a disposición del público, junto con la propuesta de regulación. El análisis debe prepararse de forma adecuada y en un periodo conveniente a fin de obtener retroalimentación de los actores interesados y apoyar la toma política de decisiones. Una buena práctica sería hacer uso del Análisis de Impacto Regulatorio como parte del proceso de consulta.

- 4.6 Las políticas de evaluación *ex ante* deben apuntar a que la regulación mejore, en vez de impedir, la competencia y el bienestar de los consumidores, y a que, en la medida en que las regulaciones que obedecen a beneficios de interés público puedan afectar el proceso competitivo, las autoridades exploren formas para limitar los efectos adversos y contrastarlos cuidadosamente con las supuestas ventajas de la regulación. Ello implica investigar si los objetivos de la regulación no se pueden alcanzar a través de medios menos restrictivos.
- 4.7 Cuando lleven a cabo una evaluación, los funcionarios deben:
- » Valorar los impactos económicos, sociales y medioambientales (en términos cuantitativos y monetarios, cuando sea posible), considerando los posibles efectos espaciales y de largo plazo;
 - » Evaluar si mediante la adopción de instrumentos internacionales comunes se podrá hacer frente de manera eficaz a los problemas de política pública que se han identificado e impulsar la coherencia a nivel global, con una alteración mínima de los mercados nacionales e internacionales.
 - » Evaluar el impacto en las pequeñas y medianas empresas y demostrar de qué manera se minimizan los costos administrativos y de cumplimiento.
- 4.8 La EIR debe contar con el apoyo de políticas claras, programas de capacitación, directrices y mecanismos de control de calidad para la recopilación y uso de datos. Debe integrarse en una etapa temprana de los procesos de desarrollo de políticas públicas y ser respaldada dentro de las dependencias y en el centro del gobierno.

5. Revisar de forma sistemática el inventario de regulación significativa con base en metas de política pública claramente definidas, incluida la consideración de costos y beneficios, a fin de asegurar que las regulaciones estén actualizadas, se justifiquen sus costos, sean rentables y consistentes, y cumplan con los objetivos de política pública planteados.

- 5.1 Los métodos de Análisis de Impacto Regulatorio deben integrarse en programas de revisión y actualización de las regulaciones existentes. Dichos programas deben contemplar el objetivo explícito de mejorar la eficiencia y la efectividad de las regulaciones, lo que incluye un mejor diseño de instrumentos regulatorios y una disminución de los costos regulatorios para los ciudadanos y las empresas, como parte de una política para promover la eficiencia económica.
- 5.2 De preferencia, las revisiones deben calendarizarse a fin de evaluar sistemáticamente toda la regulación significativa en ciertos periodos de tiempo, mejorar la consistencia y la coherencia del inventario de regulación, así como reducir cargas regulatorias innecesarias y asegurar que se identifiquen las potenciales consecuencias significativas no buscadas. Debe ser prioritario identificar la regulación no efectiva y aquella que tiene efectos económicos significativos en los usuarios y/o en la gestión de riesgo. Debe considerarse incluir el uso de un mecanismo permanente de revisión en los reglamentos, por ejemplo, mediante cláusulas de revisión en las leyes primarias y cláusulas de caducidad de legislación subordinada.
- 5.3 Los sistemas de revisión deben evaluar los avances para lograr coherencia con políticas económicas, sociales y medioambientales.
- 5.4 Los programas de simplificación administrativa deben incluir mediciones de las cargas agregadas de la regulación, cuando sea posible, y considerar el uso de metas explícitas como medios para reducir las cargas administrativas para los ciudadanos y las empresas. Los métodos cualitativos deben complementar los cuantitativos para orientar mejor los esfuerzos.
- 5.5 Aprovechar las oportunidades de la tecnología de la información y las ventanillas únicas de trámite de licencias, permisos y otros requerimientos con el propósito de volver más simple la prestación de servicios y orientarla al usuario.
- 5.6 Revisar los medios a través de los cuales los ciudadanos y las empresas deben interactuar con el gobierno a fin de cumplir requisitos regulatorios y reducir los costos de transacción.

6. Publicar de manera periódica informes acerca del desempeño de la política regulatoria y los programas de reforma, así como de las autoridades públicas encargadas de aplicar las regulaciones. Dichos informes también deben contemplar información acerca de cómo funcionan en la práctica herramientas regulatorias tales como la Evaluación de Impacto Regulatorio (EIR), la consulta pública y las revisiones de las regulaciones existentes.

- 6.1 Revisar la efectividad de los programas para mejorar la elaboración de regulación dentro del gobierno, de modo que se constata que son efectivas, eficientes y cumplen con objetivos claramente identificados para la prestación de servicios públicos.
- 6.2 Diseñar y evaluar la recopilación de datos y las estrategias de gestión de información a fin de asegurar que la información de alta calidad que se requiere esté disponible para preparar informes, a la vez que se evita la imposición de cargas administrativas innecesarias.
- 6.3 Promover que exista una función de revisión externa, la cual incluya retroalimentación de los actores interesados y la sociedad civil. La valoración de la EIR que lleve a cabo el órgano de supervisión regulatoria debe ser juzgada periódicamente por un tercero independiente como, por ejemplo, la autoridad auditora nacional.
- 6.4 Los programas de simplificación y reforma deben evaluarse a partir del valor público que producen con base en los recursos requeridos. La evaluación debe concentrarse en primer lugar en los resultados y los efectos que tienen en la sociedad antes de la cuantificación de las cargas administrativas reducidas.

7. Desarrollar una política congruente que contemple el papel y las funciones de las entidades regulatorias a fin de infundir mayor confianza de que las decisiones en cuestiones regulatorias se toman a partir de criterios objetivos, imparciales y coherentes, sin conflictos de interés, prejuicios ni influencias indebidas.

- 7.1 La legislación que otorgue autoridad regulatoria a un órgano determinado debe establecer claramente tanto los objetivos de la propia legislación como las facultades de la autoridad.
- 7.2 Con el propósito de asegurar que las entidades regulatorias se integren en el sistema regulatorio, los gobiernos deben compilar y mantener un registro público de todas las entidades gubernamentales que cuenten con poderes para ejercer funciones en materia de regulación. Dicho registro debe detallar los objetivos establecidos por ley de cada autoridad regulatoria y un listado de los instrumentos regulatorios que administra.
- 7.3 Se debe considerar entidades regulatorias independientes en las siguientes situaciones:
- » Cuando exista la necesidad de que la entidad regulatoria sea independiente en aras de preservar la confianza pública;
 - » Si tanto el gobierno como los órganos privados se encuentran regulados bajo el mismo marco y por ende se requiere neutralidad competitiva; y
 - » Cuando las decisiones de las entidades regulatorias puedan tener impactos económicos significativos en las partes reguladas y sea necesario proteger la imparcialidad de la entidad.
- 7.4 Se requiere que los mecanismos de rendición de cuentas del sector público definan claramente de qué manera la entidad regulatoria llevará a cabo su responsabilidad con la pericia necesaria, así como con integridad, honestidad y objetividad.
- 7.5 Se debe exigir que las entidades regulatorias se apeguen a las políticas de regulación, lo que conlleva relacionarse con los actores interesados y practicar la EIR cuando se preparen proyectos de ley o directrices y otras formas de “ley suave” (*soft law*).
- 7.6 El desempeño de la entidad debe someterse a una evaluación externa que se realice periódicamente.

8. Asegurar la efectividad de los sistemas para revisar la legalidad y la justicia procesal de las regulaciones y decisiones que toman los órganos facultados para emitir sanciones en el ámbito regulatorio. Asegurar que las personas y las empresas tengan acceso a estos sistemas de revisión a un costo razonable y conozcan las decisiones oportunamente.

- 8.1 Los ciudadanos y las empresas que están sujetos a las decisiones de las autoridades públicas deben tener acceso inmediato a sistemas para cuestionar el ejercicio de dicha autoridad. Esto resulta especialmente importante cuando se trata de sanciones en materia regulatoria, es decir, aquéllas impuestas por una autoridad en virtud de alguna regulación.
- 8.2 El acceso mencionado debe estar acompañado del derecho de apelar legalmente las decisiones de los órganos reguladores, lo que abarca la justicia procesal y el debido proceso. Lo anterior también debe incluir la posibilidad de cuestionar en las cortes la legalidad de cualquier disposición estatutaria en que se basen las decisiones de los órganos reguladores, con respecto a normas legales de mayor jerarquía, como las constitucionales.
- 8.3 En principio, las apelaciones deben ser atendidas por una autoridad diferente del órgano responsable de tomar la decisión regulatoria original.
- 8.4 Cuando sea conveniente, el gobierno debe establecer periodos estándar dentro de los cuales los solicitantes pueden esperar que se tome una decisión administrativa.

9. Aplicar, cuando se considere adecuado, la evaluación, la gestión y las estrategias de comunicación de riesgos al diseño y la implementación de las regulaciones para asegurar que éstas estén bien orientadas y sean efectivas. Los reguladores deben evaluar de qué manera tendrán efecto las regulaciones y diseñar estrategias de implementación y aplicación sensibles.

- 9.1 Los gobiernos deben incluir su estrategia sobre riesgo y regulación en una declaratoria pública que sea el fundamento de la reforma regulatoria. Deben desarrollar y actualizar periódicamente directrices sobre las metodologías de evaluación, gestión y comunicación de riesgo en lo tocante al uso de la regulación para lograr la protección pública y medioambiental.
- 9.2 Los reguladores deben crear un sistema de rendición de cuentas para la revisión de evaluaciones de riesgo, el cual acompañe a las principales propuestas de regulación que incluyan asuntos científicos significativos o novedosos, por ejemplo mediante la revisión por pares expertos.
- 9.3 Evaluar la probable efectividad de las estrategias de riesgo frente a su capacidad de identificar e informar las acciones regulatorias que contribuirán a evitar o mitigar riesgos catastróficos o sistémicos y minimizar las consecuencias colaterales y las compensaciones “riesgo-riesgo”. Asegurar que los sistemas de riesgo incorporen lecciones de acontecimientos del pasado, como fallas y advertencias.
- 9.4 Los gobiernos deben considerar recurrir a los enfoques basados en riesgo al diseñar y aplicar las estrategias de cumplimiento de la regulación, a fin de aumentar la probabilidad de alcanzar las metas de cumplimiento y minimizar la imposición de costos a los ciudadanos y las empresas mediante procedimientos de cumplimiento y aplicación.
- 9.5 Debe exigirse a los reguladores desarrollar, implementar y revisar estrategias de cumplimiento de la regulación frente a criterios basados en riesgo.
- 9.6 Cuando se aplique el principio de precaución, las entidades regulatorias deben crear un sistema de rendición de cuentas para realizar revisiones a medida que la información científica se vuelve disponible.

10. Promover, cuando sea adecuado, la coherencia regulatoria a través de mecanismos de coordinación entre los niveles de gobierno supranacional, nacional y subnacional. Identificar los problemas transversales en materia de regulación en todos los órdenes de gobierno, con el objeto de promover la coherencia entre los enfoques regulatorios y evitar la duplicidad o conflicto de regulaciones.

- 10.1 Diseñar mecanismos de coordinación adecuados para desarrollar políticas y prácticas regulatorias en todos los órdenes de gobierno, inclusive, cuando sea conveniente, a través de medidas que logren la armonización o mediante el uso de acuerdos de reconocimiento mutuo.
- 10.2 Desarrollar herramientas para diagnosticar los problemas de regulación que inciden de forma transversal entre los órdenes de gobierno (incluidas las organizaciones supranacionales) a fin de identificar y reformar las regulaciones redundantes.
- 10.3 Capitalizar la proximidad de los gobiernos subnacionales a las empresas locales y los ciudadanos con el propósito de desarrollar procedimientos de consulta efectivos para el diseño de la regulación y reflejar mejor las necesidades locales en la política regulatoria general, en todos los órdenes de gobierno.
- 10.4 Promover el intercambio de información y los mecanismos de transparencia entre los órdenes de gobierno para superar asimetrías de información y fomentar complementariedades entre las regulaciones.
- 10.5 Difundir las prácticas regulatorias innovadoras que tienen lugar en el nivel local, lo que incluye hacer uso efectivo de análisis comparativos entre diferentes jurisdicciones.
- 10.6 Facilitar las variaciones locales y la experimentación con enfoques de regulación cuando ello beneficia al país.
- 10.7 Debe alentarse a los organismos supranacionales que poseen facultades legislativas a considerar y aplicar todos los aspectos pertinentes de esta Recomendación.

11. Impulsar el desarrollo de capacidades y el desempeño de la gestión regulatoria en los órdenes subnacionales de gobierno.

- 11.1 Los gobiernos deben apoyar la implementación de políticas y programas regulatorios en el nivel subnacional a fin de reducir los costos y las barreras en materia regulatoria a nivel local o regional que limitan la competencia y obstaculizan la inversión, el crecimiento empresarial y la creación de empleos.
- 11.2 Promover la implementación de programas para evaluar y reducir el costo de cumplimiento de la regulación en el nivel subnacional.
- 11.3 Promover procedimientos a nivel subnacional para evaluar áreas en las que la reforma regulatoria y la simplificación son más urgentes, con el propósito de evitar lagunas legales, incongruencias, duplicación y redundancia.
- 11.4 Promover la administración eficiente, de modo que los costos regulatorios se establezcan en apego a principios de recuperación de costos, no para generar ingresos adicionales.
- 11.5 Apoyar el desarrollo de capacidades para la gestión regulatoria en el nivel subnacional mediante el fomento del gobierno electrónico y la simplificación administrativa cuando sea adecuado, y políticas de gestión pertinentes sobre recursos humanos.
- 11.6 Recurrir a incentivos convenientes para motivar a los gobiernos subnacionales a emplear las Evaluaciones de Impacto Regulatorio con el propósito de considerar los efectos de las regulaciones nuevas y de las correctivas, lo que incluye identificar y evitar las barreras a la operación continua de mercados nacionales nuevos y emergentes.
- 11.7 Crear incentivos para impulsar la coordinación horizontal entre jurisdicciones con la finalidad de eliminar las barreras a la operación continua de los mercados internos y limitar el riesgo de prácticas degradatorias (race-to-the-bottom), así como desarrollar mecanismos adecuados para resolver disputas entre jurisdicciones locales.
- 11.8 Evitar el conflicto de intereses mediante la separación clara de las funciones de los gobiernos subnacionales como reguladores y prestadores de servicios.

12. Tomar en cuenta, al desarrollar medidas regulatorias, todos los estándares y marcos internacionales de cooperación pertinentes en la misma área y, cuando sea adecuado, los probables efectos que tengan en terceros fuera de su jurisdicción.

- 12.1 En una economía cada vez más globalizada, la cooperación regulatoria internacional debe volverse parte integral de la gestión sistémica de riesgo y de la planeación de políticas públicas de largo plazo.
- 12.2 Los gobiernos deben tomar en cuenta los marcos regulatorios internacionales que sean pertinentes cuando formulen propuestas de regulación a fin de fomentar la coherencia global.
- 12.3 Los gobiernos deben actuar de conformidad con las obligaciones adquiridas en tratados internacionales (por ejemplo, bajo los acuerdos con la OIT, la ONU y la OMC/GATT, los cuales requieren que las regulaciones concedan a los productos y servicios extranjeros un trato no menos favorable que a los productos y servicios similares de origen nacional, o a aquellos que se originan en cualquier otro país).
- 12.4 Los gobiernos deben cooperar con otros países para promover el desarrollo y la difusión de buenas prácticas e innovaciones de política y gobernanza regulatoria.
- 12.5 Los gobiernos deben contribuir a los foros internacionales, incluidos los privados o semiprivados, que apoyan la mayor Cooperación Regulatoria Internacional (CRI).
- 12.6 Los gobiernos deben evitar la duplicación de esfuerzos en actividades regulatorias en los casos en que reconocer las regulaciones y los estándares existentes cumpliría el mismo objetivo de interés público a un costo menor.
- 12.7 Los procesos de consulta sobre proyectos regulatorios deben estar abiertos a recibir propuestas de intereses extranjeros y nacionales.

APÉNDICE 1

ANTECEDENTES DE LA RECOMENDACIÓN DEL CONSEJO SOBRE POLÍTICA Y GOBERNANZA REGULATORIA

Esta sección ofrece antecedentes del desarrollo de los principios en la Recomendación del Consejo sobre Política y Gobernanza Regulatoria. Su propósito es ayudar al lector a comprender el contexto de los elementos contenidos en esta Recomendación. Se presenta únicamente para fines informativos y no forma parte de la Recomendación.

Introducción

La Recomendación del Consejo sobre Política y Gobernanza Regulatoria es una ampliación de los instrumentos existentes de la OCDE sobre gestión y reforma regulatoria adoptados desde 1995, con la intención de ofrecer respuestas actualizadas a los retos de políticas regulatoria. La Recomendación comprende política regulatoria, gestión y gobernanza como un instrumento de gobierno completo que pueden, y deben, aplicar los ministerios sectoriales y las entidades regulatorias y de competencia.

La crisis financiera ha reforzado la necesidad y enfatizado la importancia de un marco regulatorio que funcione adecuadamente para mercados transparentes y eficientes con los incentivos correctos. Las sociedades requieren de políticas e instituciones regulatorias para afrontar la interconectividad de los sectores y las economías. Esos marcos regulatorios justos, transparentes y claros también sirven como una condición sine qua non básica para hacer frente de manera efectiva a los retos medioambientales y de equidad en una sociedad.

Antecedentes

Los Ministros de la OCDE solicitaron en 1995 que la Organización estudiara el significado, la dirección y los medios de reforma en los regímenes regulatorios de los países miembros. La *Recomendación del Consejo para Mejorar la Calidad de la Regulación Gubernamental* [C(95)21/FINAL] (Recomendación de 1995) fue la primera declaración internacional en la historia sobre principios regulatorios comunes a los países miembros. Con base en ese texto fundamental, y ampliándolo para abarcar la apertura de mercado, la política de competencia y los principios microeconómicos en un marco multidisciplinario, la OCDE produjo un *Informe sobre Reforma Regulatoria* en 1997 [C/MIN(97)10 (resumen) y C/MIN(97)10/ADD]. Las recomendaciones del informe han servido como guía a los países miembros para la mejora de políticas y herramientas regulatorias, el fortalecimiento de la apertura de mercado y la competencia, así como la disminución de cargas regulatorias. Aunado a lo anterior, estas recomendaciones han constituido la base para los estudios de países miembros de la OCDE que se han llevado a cabo tanto en el área sectorial como en la de políticas públicas.

Los *Principios Rectores para la Calidad y el Desempeño Regulatorio* de la OCDE [C(2005)52 y CORR1] (Principios Rectores de 2005), los cuales partieron de las recomendaciones del informe de 1997 y de la evidencia de estudios de países de la OCDE realizados hasta 2004, reflejan el estado de la evolución

en materia de política regulatoria hasta ese momento.¹ Los Principios señalan la importancia de que exista compromiso político con la reforma regulatoria, las características deseables de la buena regulación y los nexos con la competencia y la eliminación de barreras al comercio y la inversión. Los Principios, que destacan la gestión regulatoria efectiva y continua en aras de asegurar una regulación de alta calidad, se complementaron paralelamente con la *Lista Integrada APEC-OCDE sobre Reforma Regulatoria* [SG/SGR(2005)4].

Adicionalmente a los Principios Rectores de 2005 que recomendaban revisar los efectos de las regulaciones en la competencia, el Comité de Competencia adoptó en 2007 el *Paquete de Evaluación de Competencia*² con el propósito de integrar y desarrollar una metodología de mejores prácticas para dicha evaluación. A principios de 2008, y reconociendo que diversos países habían adoptado de alguna manera la “evaluación de competencia” y que los métodos para ésta habían avanzado considerablemente desde 2005, el Comité de Competencia desarrolló la *Recomendación para Evaluar la Competencia*, adoptada en 2009 por el Consejo [C(2009)130]. Tal Recomendación invita a evaluar las políticas en aras de identificar aquellas que puedan restringir desmesuradamente la competencia, y a elaborar políticas alternas que alcancen los mismos objetivos con un daño menor a ésta.

En relación a estos temas, el Comité de Políticas para los Consumidores ha realizado trabajos adicionales, entre ellos el *Paquete de Políticas para los Consumidores* en 2010. Este instrumento establece un marco para identificar y evaluar problemáticas de los consumidores y proporciona métodos para determinar la manera en que la educación, la información y otros enfoques, tanto regulatorios como no regulatorios, pueden utilizarse para abordar dichas problemáticas, sin menoscabo de la competencia.

Si bien la Recomendación de 1995 y los Principios de 2005 siguen siendo pertinentes, durante la Conferencia Internacional de la OCDE sobre Política Regulatoria, celebrada el 28 y 29 de octubre de 2010, se aceptó que su cobertura debía ampliarse a la luz de las experiencias más recientes, los estudios adicionales y el amplio mandato del Comité de Política Regulatoria. De igual manera, el informe *Política y Gobernanza Regulatoria: Apoyando el Crecimiento Económico y Sirviendo al Interés Público (Regulatory Policy and Governance: Supporting Economic Growth and Serving the Public Interest, OECD, 2011)*, que resume 10 años del trabajo de la Organización sobre reforma regulatoria, propone una revisión y actualización del pensamiento colectivo acerca de la política y la gobernanza regulatoria.

Para la OCDE, la definición de regulación es muy amplia; abarca una variedad de instrumentos mediante los cuales los gobiernos establecen requerimientos para empresas y personas. Las regulaciones incluyen leyes, órdenes formales e informales y reglamentos subordinados que emanan de todos los órdenes de gobierno, así como normas procedentes de organismos no gubernamentales o autorreguladores en los que los gobiernos han delegado facultades en materia de regulación. La gobernanza regulatoria efectiva maximiza la influencia de la política regulatoria para generar regulaciones que tengan un efecto positivo en la economía y la sociedad, y que alcancen los objetivos implícitos de política pública. Se ocupa del diseño y la implementación de la regulación, así como de asegurar su cumplimiento. Conlleva un enfoque integral para el uso de políticas, herramientas e instituciones regulatorias.

1 Hasta la fecha se han completado 24 estudios de países miembros, así como cuatro estudios de países no miembros: Rusia (2005), Brasil (2007), China (2008) e Indonesia (2012). El conjunto de estas investigaciones se encuentran disponibles en www.oecd.org/regreform/backgroundreports. Además, entre 2009 y 2010, las políticas y prácticas de mejora regulatoria de 15 países miembros de la Unión Europea se han sometido a revisión bajo el marco de los Principios Rectores de 2005. Los informes sobre esos 15 países de la UE se hallan en www.oecd.org/gov/regref/EU15.

2 Véase DAF/COMP(2007)5, DAF/COMP(2007)6, DAF/COMP(2007)7 y DAF/COMP(2007)8 y OECD (2011), *Competition Assessment Toolkit: Principles*, OCDE, París, para las versiones más recientes, que también se encuentran en www.oecd.org/competition/toolkit.

La Recomendación presenta la Política y la Gobernanza Regulatoria como una actividad de gobierno completo integrada al ciclo de políticas de diseño, aplicación, revisión y evaluación en materia regulatoria, con el apoyo de las instituciones adecuadas. Destaca la importancia de la coordinación, la consulta, la comunicación y la cooperación en todo el ciclo de política pública. Más de lo que lo hicieron los instrumentos previos de la OCDE, presta gran atención a la necesidad de contar con evaluación de riesgo y coordinación regulatoria entre órdenes de gobierno, así como a la organización de entidades regulatorias. En conjunto, los principios enunciados en la Recomendación proporcionan a los países la base para realizar una evaluación exhaustiva del desempeño de las políticas, las herramientas y las instituciones que sustentan el uso de regulación eficiente y efectiva para alcanzar metas sociales, medioambientales y económicas.

El Comité de Política Regulatoria desarrolló esta Recomendación a través de un minucioso proceso de participación pública y de comités a lo largo de 2011. En abril del mismo año, el Comité discutió una versión preliminar de consulta de la Recomendación. Posteriormente se publicó una versión de consulta que reflejaba los puntos de vista del Comité, y durante junio y julio de 2011 se recabaron opiniones del público. En seguida se distribuyó una versión corregida para que otros Comités y la Secretaría de la OCDE la examinaran y enviaran sus comentarios.

El borrador de la Recomendación fue muy bien recibido, y tanto de los países de la OCDE como de fuentes externas se recibieron diversos y útiles comentarios, especialmente de analistas académicos, BIAC y TUAC (Comité Consultivo Empresarial e Industrial y Comité Consultivo Sindical, respectivamente, por sus siglas en inglés), y de los comités de Competencia y de Gobernanza Pública. Para fines de transparencia, las presentaciones del público se subieron a la sección de política regulatoria del sitio web de la OCDE si se contaba con la aprobación de quienes las enviaban. Las sugerencias que se obtuvieron mediante este proceso de consulta mejoraron y contribuyeron significativamente a desarrollar el borrador de la Recomendación que se volvió a discutir en una reunión del Comité de Política Regulatoria celebrada en noviembre de 2011. Luego de mejoras y revisiones detalladas finales de la Recomendación, producto de debates con los delegados del Comité, el 16 de enero de 2012 el Comité de Política Regulatoria aprobó enviar al Consejo el texto del borrador de la Recomendación.

Discusión de los Principios de la Recomendación

1. Políticas explícitas sobre calidad regulatoria

La regulación es una de las tres palancas clave del poder formal del Estado (junto con la recaudación y el gasto). Siendo de importancia fundamental para determinar el bienestar de las economías y la sociedad, también puede considerarse que es la política horizontal última; cuando se lleva a cabo de manera efectiva, la política regulatoria complementa la formulación e implementación de todas las demás políticas. El objetivo de la política regulatoria es asegurar que la palanca de regulación funcione eficazmente, de manera que las regulaciones y los marcos regulatorios sean de interés público.

Los estudios sobre regulación han destacado constantemente la importancia de adoptar una política de “gobierno completo”, capaz de tomar en cuenta, desde una perspectiva dinámica, la interacción entre las diferentes instituciones que participan en el proceso regulatorio, así como de superar los obstáculos que surgen de la departamentalización de funciones tradicional. Adoptar una política de “gobierno completo” conlleva la capacidad de concebir los mecanismos de cooperación que se requieren para alcanzar determinados objetivos de política pública.

Si la perspectiva de “gobierno completo” es esencial para procurar las interrelaciones que permiten un funcionamiento adecuado del gobierno central y determinan la calidad de la regulación, la promoción de una cultura de la calidad regulatoria puede ayudar a diseminar un sentido de mayor responsabilidad respecto de los resultados de la reforma. En muchos países, los gobiernos aún no han integrado completamente la necesidad de calidad regulatoria en sus procesos de formulación de políticas públicas.

Luego entonces, asegurar la calidad de la estructura regulatoria es una función dinámica y permanente de gobiernos y parlamentos. Los gobiernos deben participar activamente en asegurar la calidad de la regulación, no reaccionar a las fallas de la calidad regulatoria. En los países avanzados, este concepto, que conlleva la necesidad de vincular la evaluación de las regulaciones existentes en la medida en que son la base del diseño de nuevas regulaciones, se está transformando en gobernanza regulatoria. Ésta se fundamenta en los principios de gobernanza democrática y abarca una amplia gama de actores, incluidos los órganos legislativo y judicial, así como los órdenes de gobierno subnacionales y supranacionales, y actividades de implementación de estándares internacionales, entre las que se cuentan las del sector privado. Las políticas, herramientas e instituciones regulatorias son los elementos que componen el marco analítico que la OCDE ha propugnado en aras de un enfoque exitoso de gobernanza regulatoria.

Los estudios sobre diversos países han destacado el compromiso político con la reforma regulatoria como uno de los principales factores de apoyo a una política explícita sobre calidad regulatoria. Se debe adoptar una política regulatoria efectiva al más alto nivel político, y la importancia de la calidad regulatoria debe comunicarse a los órdenes de gobierno subnacionales. El compromiso político puede demostrarse de diversas formas. La creación de un órgano central de supervisión encargado de fomentar la calidad regulatoria es un elemento decisivo para expresar el compromiso político del gobierno de crear conciencia entre los diferentes actores que participan en el proceso regulatorio. Dicho lo anterior, la demanda de un liderazgo sólido no debe verse como respaldo de un enfoque vertical (de arriba abajo) de reforma o preferencia por la acción unilateral por parte del ejecutivo. A menudo, el liderazgo exitoso radica más en lograr consenso que en asegurar el cumplimiento.

Un componente esencial de un sistema de gestión exitoso de calidad regulatoria es la adopción de un compromiso político claro con los principios establecidos para la reforma regulatoria. Los gobiernos deben cerciorarse de que existen un liderazgo y supervisión efectivos del proceso de gobernanza regulatoria. Además, para lograr el éxito de un programa de reforma regulatoria es fundamental asignar responsabilidades específicas para todos los aspectos de gestión y reforma regulatoria, y crear un marco claro de rendición de cuentas.

La designación de responsabilidad de política regulatoria en el nivel ministerial ayuda a asegurar el compromiso político en relación con las metas de política regulatoria. Sin embargo, el campo de responsabilidades del programa dentro de un sistema de gestión regulatoria es complejo y compartido dentro del gobierno. Entre ellas se cuentan las responsabilidades específicas por dependencia y sector para asegurar que se aplican medidas de calidad regulatoria, por ejemplo, la realización de la Evaluación de Impacto Regulatorio (EIR), o medidas de simplificación para el desarrollo de regulaciones en áreas particulares de política pública. No obstante, más allá de las responsabilidades por dependencia, también existe la necesidad de asignar responsabilidades aplicables al sistema entero en relación a supervisar y promover el éxito de las políticas generales del gobierno sobre reforma regulatoria.

Un marco claro de rendición de cuentas contribuiría a identificar las responsabilidades de los ministros para asegurar que los requerimientos del sistema de gestión regulatoria se implementen dentro de sus áreas, así como la asignación de responsabilidades aplicables al sistema entero para la política y la gobernanza regulatorias. Estas últimas responsabilidades deben asignarse a un papel ministerial específico dentro del gabinete con la finalidad de procurar liderazgo y supervisión del

proceso de gobernanza regulatoria, y de vigilar e informar sobre la coordinación de actividades de reforma regulatoria entre las diversas áreas. La responsabilidad contempla preparar un informe sobre el desempeño del sistema de gestión regulatoria e identificar oportunidades de mejoras de todo el sistema para los marcos de política regulatoria y las prácticas de gestión regulatoria.

En ciertos aspectos de la gestión regulatoria, este papel sistémico podría compartirse con las funciones de otros ministros cuyos roles complementan el funcionamiento eficaz de los sistemas de gestión regulatoria. Esto puede incluir, por ejemplo, el papel del ministro de justicia para asegurar la calidad jurídica de las regulaciones y mantener la base de datos legislativa, o el papel del tesorero para promover la política económica general del gobierno. Con todo, hay mérito en asignar un papel específico a un ministro principal sobre Política Regulatoria.

De hecho, esta práctica ya se ha adoptado ampliamente en la OCDE. En 2008, 24 jurisdicciones informaron que sus gobiernos habían asignado a un ministro específico la responsabilidad de promover el avance de todo el gobierno en reforma regulatoria.

2. Comunicación, consulta y participación

La política regulatoria debe tomar en cuenta a los beneficiarios de la protección regulatoria, así como aquellos que incurran en obligaciones en materia regulatoria. Las personas que tienen que ver con la regulación, y que son afectadas por ésta, abarcan a ciudadanos, empresas, consumidores y empleados (incluidas sus organizaciones y asociaciones representativas), el sector público, las organizaciones no gubernamentales, los socios comerciales internacionales y otros actores. No siempre se puede definir el interés público como la suma de intereses de actores individuales; sin embargo, la adopción de una perspectiva de política regulatoria orientada al público debe ser una meta del gobierno para evaluar el diseño y la implementación de la regulación e identificar oportunidades de mejora. El gobierno abierto propicia el escrutinio público, recopilando hechos de quienes se ven afectados por las propuestas, protege contra la corrupción, y promueve la confianza de los ciudadanos en el gobierno mediante una mayor transparencia y participación pública. Facilita la meta de no discriminación al fomentar el acceso y el trato equitativos para todos los ciudadanos, de conformidad con la ley.

El público debe gozar de acceso libre y gratuito a la regulación. Esto incrementa la transparencia regulatoria y disminuye la posibilidad de abuso de la discreción y de prácticas de corrupción por parte de funcionarios.

Un proceso de comunicación, consulta y compromiso que permita la participación pública de actores durante la formulación, así como en la revisión de regulaciones, puede ayudar a los gobiernos a comprender las necesidades de los ciudadanos y otros actores y mejorar la confianza en el gobierno. Asimismo, puede ayudar a los gobiernos a recopilar más información y fuentes, aumentar el cumplimiento y disminuir la oposición no informada. Puede impulsar la transparencia y la rendición de cuentas a medida que las partes interesadas tienen acceso a información pormenorizada sobre los efectos potenciales que la regulación puede tener en ellas.

Se debe emplear una amplia gama de herramientas de consulta a fin de comprometer a una gran diversidad de actores de la población. Las formas de consulta deben reflejar el hecho de que diferentes intereses legítimos carecen del mismo acceso a recursos y oportunidades para expresar sus puntos de vista al gobierno, y que debe crearse y conservarse una variedad de canales para comunicar dichos puntos de vista. Es preciso dedicar tiempo suficiente para brindar a los actores

la oportunidad de considerar propuestas normativas y participar en el proceso de elaboración de regulaciones.

Recolectar información sobre el impacto de la regulación en el público, incluida la percepción de la regulación, ayuda a los gobiernos a estructurar sus políticas a fin de afrontar los problemas percibidos y priorizar mejor las reformas para concentrarse en las áreas que podrían requerir regulación, o en las que la regulación podría ser innecesariamente gravosa.

La reducción de cargas regulatorias innecesarias y el desarrollo de una regulación sólida contribuyen al crecimiento económico, la innovación y la competencia, y también a generar confianza pública en el gobierno como promulgador eficaz de leyes. Al diseñar la regulación, los gobiernos deben estar conscientes de la incidencia de costos regulatorios en las empresas y los ciudadanos, y de los efectos desproporcionados que pueda haber en las pequeñas y medianas empresas, así como en los micronegocios.

3. Supervisión regulatoria

La rendición de cuentas política es importante, ya que los órganos de supervisión regulatoria requieren poder ejercer cierta influencia en los reguladores, los cuales podrían tener sus propias afinidades políticas. Así como las entidades regulatorias necesitan supervisión, los órganos de supervisión regulatoria la requieren, por ejemplo, por parte del jefe de Estado, un ministro, la legislatura o los ciudadanos.

El tipo de autoridad que se le confiere al órgano de supervisión regulatoria puede depender en gran medida del origen de su mandato. Por ejemplo, la autoridad conferida mediante un estatuto dictado por la legislatura puede tener una mayor aplicación para revisiones de legislaciones futuras, mientras que la autoridad conferida por instrucciones del presidente o el primer ministro puede limitarse a supervisar la regulación secundaria dentro del orden ejecutivo.

La ubicación exacta del órgano de supervisión regulatoria dentro de la estructura de gobierno puede depender de varias consideraciones. Los órganos de supervisión se han ubicado en el centro del gobierno, bajo la vigilancia del jefe de Estado. Tal vez sea necesario instalar un órgano de supervisión regulatoria en un ministerio orientado a las finanzas o la economía, sobre todo si el centro del gobierno carece de la capacidad institucional y de los recursos para llevar a cabo la supervisión regulatoria. Además, son posibles marcos institucionales combinados para los órganos de supervisión regulatoria, al conjuntar diversas responsabilidades de supervisión y de crear una red de entidades que operan en diferentes órdenes de gobierno. Igualmente, la supervisión externa juega un papel complementario, por ejemplo, a través de grupos consultivos que representan los intereses de las empresas a fin de observar y comunicar los avances de las iniciativas gubernamentales de reforma.

La supervisión regulatoria debe ser especializada, lo cual ha de apreciarse en personal profesional capacitado para evaluar las propuestas y las opciones en materia de regulación, así como sus efectos en las empresas y la sociedad. Los conocimientos técnicos pueden revelar, y hacer transparentes, los efectos significativos, las compensaciones y las alternativas regulatorias al informar a los políticos, los diseñadores de políticas públicas y el público en general tanto sobre las expectativas como sobre los obstáculos de la regulación.

4. Evaluación de Impacto Regulatorio integral

La Evaluación de Impacto Regulatorio (EIR)³ es a la vez una herramienta y un proceso de decisión para informar a quienes toman las decisiones políticas acerca de la necesidad y el cómo regular para alcanzar metas de política pública. Mejorar la base documental para la regulación mediante una evaluación de impacto *ex ante* (prospectiva) de las nuevas regulaciones es una de las herramientas en la materia más importantes de que disponen los gobiernos. El propósito es mejorar el diseño de las regulaciones mediante el apoyo a los responsables de la formulación de políticas públicas para identificar y considerar los enfoques regulatorios más eficientes y efectivos, incluyendo las alternativas no regulatorias, antes de que tomen sus decisiones. Un método para ello consiste en analizar la evidencia sobre costos y beneficios de la regulación y de los medios alternos para alcanzar las metas de política pública, e identificar el enfoque que probablemente arroje el mayor beneficio neto para la sociedad.

Una EIR bien diseñada puede ayudar a fomentar la coherencia de políticas públicas al volver transparentes las compensaciones inherentes a las propuestas regulatorias, identificando quién posiblemente se beneficiará de los efectos distributivos de la regulación y quién cargará con los costos, y de qué manera la disminución de riesgo en un área puede generar riesgos en otras áreas de política gubernamental. Una EIR integral incorpora una evaluación de los efectos económicos, sociales y medioambientales. La EIR puede mejorar el uso de evidencia en la formulación de políticas públicas, identificar una respuesta adecuada a determinado problema y disminuir la incidencia de fallas regulatorias que surgen de la regulación cuando no es necesaria, o que se derivan de una falta de regulación cuando es claro que se requiere.

Sin embargo, el uso efectivo de la evaluación de impacto es demandante en términos de recursos y especialización, y a menudo se ve obstaculizada a causa de que su aplicación es deficiente o de oposición política y burocrática. En ocasiones, la EIR se considera erróneamente un sustituto de la formulación de políticas públicas, cuando de hecho busca facilitar y fortalecer el proceso de elaboración de éstas ayudando a evaluar si son necesarias las regulaciones y si serán efectivas. Con el enfoque adecuado, la EIR se puede integrar al desarrollo de políticas públicas, en vez de ser un escollo del procedimiento. La experiencia de la OCDE demuestra que apoyar una función de supervisión regulatoria bien fundamentada ayuda a integrar la evaluación de impacto al proceso de formulación de políticas públicas y normas, y a elevar la calidad de las evaluaciones. Estos órganos deben brindar apoyo y capacitación en el análisis de la regulación y revisar la calidad de las evaluaciones de impacto.

Los procesos de evaluación de impacto deben estar estrechamente vinculados con los procesos de consulta general para el desarrollo de nuevas regulaciones mediante, por ejemplo, mapas de ruta que den cuenta oportuna de posibles iniciativas de regulación, con su correspondiente consulta y evaluación de impacto, y el uso de una EIR para la etapa de consulta. En la medida de lo posible, los resultados de las consultas, junto con las contribuciones individuales, deben ponerse a disposición del público (incluso en línea, cuando así convenga) a fin de asegurar un alto nivel de transparencia y reducir los riesgos de captura regulatoria.

3. A la EIR también se le refiere como Análisis de Impacto (AI), normalmente cuando se habla de desarrollo de políticas en general y no se limita por un proceso administrativo sólo a las decisiones de política pública que implican la consideración de si usar la regulación o no. Éste es el caso, por ejemplo, en la Comisión Europea. La Evaluación de Impacto Regulatorio (EIR) también se menciona a menudo como Análisis de Impacto Regulatorio, incluso indistintamente. Una Manifestación de Impacto Regulatorio (MIR) documenta la Evaluación de Impacto Regulatorio.

Tomar en cuenta una gama de enfoques alternativos a la regulación tradicional de “comando y control”, incluidas medidas complementarias como la corregulación, ayuda a asegurar que se empleen las estrategias más eficientes y efectivas para cumplir con metas de política pública. La experiencia muestra que los gobiernos deben ejercer un liderazgo sólido para dejar atrás la inercia inherente, la aversión al riesgo y la cultura de “regular primero, preguntar después”. Al mismo tiempo, hay que tener cuidado si se decide recurrir a enfoques fáciles, como la autorregulación, para asegurar el cumplimiento con los objetivos de política pública.

5. Revisiones del inventario regulatorio – evaluación regulatoria *ex post*

Es necesaria la evaluación de las políticas existentes a través del análisis de impacto *ex post* con la finalidad de asegurar que las regulaciones sean efectivas y eficientes. En algunas circunstancias, los procesos formales de análisis de impacto *ex post* pueden ser más efectivos que el análisis *ex ante* para informar sobre el debate de políticas en curso. Éste puede ser el caso, por ejemplo, si las regulaciones se han desarrollado bajo presión para implementar una respuesta rápida. Debe prestarse atención, en una etapa temprana del ciclo de política pública, a los criterios de desempeño para la evaluación *ex post*, lo que incluye revisar si los objetivos de la regulación son claros, qué datos se usarán para medir el desempeño, así como la asignación de recursos institucionales. Puede resultar difícil dirigir recursos escasos de políticas públicas a la revisión de una regulación existente; de igual manera, es necesario programar sistemáticamente la revisión de la regulación para asegurar que se lleve a cabo la evaluación *ex post*. Los métodos prácticos contemplan incluir en las normas cláusulas de caducidad o requerimientos de evaluación periódica obligatoria, programas de revisión planeados y mecanismos permanentes mediante los cuales el público puede hacer recomendaciones para modificar la regulación existente.

Debe considerarse cuidadosamente el diseño y la organización de los procedimientos de revisión para que éstos arrojen resultados importantes. En lo que toca a regulaciones significativas, la realización de revisiones debe ser independiente de las entidades que administran la regulación. Dado que las regulaciones suelen funcionar en conjunto con otras normas y procedimientos administrativos, es importante que los procesos de revisión se ocupen de la efectividad de la regulación para lograr sus metas de política pública y que no simplemente adopten un enfoque atomizado e incremental. Enfoques complementarios pueden, por ejemplo, dirigirse a la revisión de sectores industriales o a oportunidades para promover la innovación.

Ante la falta de un proceso de renovación, el volumen de trámites burocráticos tiende a aumentar con el tiempo. Ello complica la vida cotidiana de las personas e impide el funcionamiento eficiente de las empresas. Los trámites burocráticos pueden ser particularmente onerosos para las pequeñas y medianas empresas, donde la proporción de recursos desviados a funciones administrativas es mayor que en el caso de las grandes empresas. Los trámites burocráticos también pueden ser gravosos para el sector público y reducir la eficiencia. Así que reducir la carga administrativa de las regulaciones gubernamentales en los ciudadanos, las empresas y el sector público debe ser parte de la estrategia del gobierno para mejorar el desempeño económico y la productividad. Con todo, es igualmente importante reducir otras cargas regulatorias, ya que los costos administrativos representan sólo un porcentaje relativamente pequeño de los costos generales que los gobiernos imponen a las entidades sujetas a la regulación.

Los rápidos avances en las tecnologías de la información y las comunicaciones están creando nuevas oportunidades para simplificar la forma en que los gobiernos interactúan con los ciudadanos y las empresas, y para que los gobiernos sean más eficientes. Es necesario que los gobiernos consideren de manera periódica y sistemática cómo detectar las oportunidades que brindan las nuevas tecnologías para potencializar impactos sistémicos, reducir los costos de transacción de interactuar con los gobiernos y mejorar la experiencia desde la perspectiva de los usuarios de servicios gubernamentales.

6. Revisión del desempeño de los programas de reforma regulatoria y la política regulatoria

Es necesaria la información sobre el desempeño de los programas de reforma regulatoria para identificar y evaluar si la política regulatoria se está implementando de manera efectiva y si las reformas están teniendo el efecto deseado. Las mediciones del desempeño regulatorio también pueden constituir una base comparativa para mejorar el cumplimiento por parte de las entidades con los requerimientos de la política regulatoria, como, por ejemplo, informar sobre el uso efectivo de la evaluación de impacto, la consulta, las medidas de simplificación y otras prácticas.

La transparencia es un elemento importante para asegurar la efectividad de la información. Esto depende de la publicación de las revisiones y de los datos sobre desempeño que permitan a los actores externos considerar y comentar dicha información, y proporcionar incentivos a las entidades para mejorar sus prácticas.

La regulación dentro del gobierno se refiere a las regulaciones impuestas por el Estado a sus propios administradores y proveedores de servicios públicos (por ejemplo, las entidades gubernamentales o los proveedores de servicios del gobierno local). En un contexto de recursos escasos, es necesario mejorar la eficiencia y la efectividad de las regulaciones y las prácticas que se aplican dentro del gobierno y por parte de los proveedores de servicios públicos. La disminución de cargas administrativas dentro del gobierno puede mejorar la calidad y la eficiencia de la regulación interna a fin de reducir costos y liberar recursos para una mejor prestación de servicios públicos.

7. La organización de entidades regulatorias

La legislación que otorgue autoridad regulatoria a un órgano específico debe indicar explícitamente qué objetivos persigue con ello. En particular, la legislación debe explicar con detalle los objetivos de política pública que busca alcanzar, más que describir el proceso mediante el cual se lograrán dichos objetivos. El grado adecuado de prescripción o detalle en la legislación es cuestión de criterio. Es más probable que la legislación basada en principios sea la forma más adecuada de cumplir objetivos de política pública en entornos complejos o de cambio rápido. Sin embargo, esto depende de que la autoridad regulatoria cuente con la especialización sectorial necesaria y la capacidad de implementar sus responsabilidades legislativas. Además, debe reconocerse que ello supone retos de comunicación que la entidad regulatoria debe gestionar.

Es importante considerar de qué manera los marcos de gobernanza de una entidad regulatoria influirán en la confianza pública. Crear una entidad regulatoria independiente del gobierno y de aquellos que regula puede infundir mayor confianza en que las decisiones son justas e imparciales. Esto es recomendable cuando las decisiones de la entidad regulatoria tienen consecuencias financieras y de mercado significativas, y se requiere que mantengan su distancia del proceso político para reducir el riesgo regulatorio de las inversiones. De la misma manera, cuando se establece una

función regulatoria por separado, debe considerarse si la entidad regulatoria ha de constituirse fuera de las estructuras ministeriales (aun cuando siga estando sujeta a rendición de cuentas al gobierno) o como una unidad administrativa dentro de un ministerio. Los marcos también deben concentrarse en evitar una situación de captura regulatoria de la entidad.

La finalidad de que una entidad regulatoria exista es que cumpla los objetivos que el gobierno juzga que son de interés público. Funciona dentro de, y de acuerdo con, las facultades que le confirió la legislatura. Por tanto, un sistema de rendición de cuentas necesita considerar el desempeño de las obligaciones regulatorias. Las entidades regulatorias deben informar periódicamente —ya sea a la legislatura o al ministerio responsable en su área de política— acerca del cumplimiento de sus objetivos y la ejecución de sus funciones, incluso mediante indicadores significativos de desempeño. Deben ponerse a disposición pública las políticas operativas clave y otros materiales de guía, abarcando aspectos como el cumplimiento, la aplicación y la revisión de decisiones. Las entidades regulatorias deben establecer procesos para la revisión interna de las decisiones significativas, y publicarla de manera objetiva. De igual manera, dichas entidades deben estar sujetas a una revisión independiente de las decisiones regulatorias, especialmente aquellas que tienen efectos económicos significativos en las partes reguladas.

Asimismo, una coordinación efectiva de las actividades regulatorias puede traer beneficios administrativos significativos. Las actividades de una entidad regulatoria pueden traslaparse y afectar a otra, ya sea porque los daños que regula son de naturaleza similar (por ejemplo, relacionados con la protección al consumidor) o porque interactúan con las mismas empresas. Debe motivarse a los reguladores a considerarse parte de un sistema integrado de regulación, a trabajar juntos y a aprender unos de otros. El primer paso consiste en crear mayor conciencia de la complejidad del sistema regulatorio, lo cual puede hacerse elaborando una lista completa de las entidades regulatorias, con sus respectivas funciones y responsabilidades.

8. Revisión administrativa y judicial

Las autoridades regulatorias deben ejercer tal autoridad sólo dentro del ámbito que les permiten sus facultades legales, dar un trato igual a casos iguales y justificar sus decisiones y cualquier desviación de sus prácticas habituales. Incluir los principios en la ley y proporcionar procesos de apelación efectivos evita el abuso de autoridad y preserva la integridad del sistema regulatorio.

Es importante asegurar que el acceso a procedimientos de apelación sea expedito y sencillo, sin la excesiva carga de costos legales. Por otro lado, también es necesario evitar que surjan incentivos para el *forum shopping* o para apelaciones frívolas o indignantes por parte de aquellos que se han visto afectados por decisiones regulatorias, lo cual limita innecesariamente los recursos de los reguladores y disminuye la certidumbre regulatoria.

A fin de promover la actividad económica y apoyar la confianza de las empresas, debe haber una resolución pronta de todos los procesos de aprobación necesarios para emprender un negocio, mientras que los procesos de infracción deben concluirse dentro de periodos claros. Establecer periodos fijos para que una autoridad informe sobre una decisión, en combinación con la regla de “el que calla otorga” (también conocida como *afirmativa ficta*), es un mecanismo para mejorar la capacidad de respuesta de las entidades regulatorias y facilitar una resolución rápida de los asuntos en casos normales. Se reconoce que probablemente sea necesario hacer excepciones a los periodos estándar para dar cabida a asuntos especiales y complejos. Con todo, las buenas prácticas se facilitan al identificar una lista reducida de áreas en que se pueden aplicar las excepciones y, aun en esos casos, los solicitantes deben esperar recibir informes sobre los avances de su asunto administrativo.

9. Riesgo y regulación

Con frecuencia, la regulación se desarrolla como una medida para responder a un riesgo que se ha detectado. En ese caso, el diseño de soluciones en materia regulatoria debe partir de una evaluación del riesgo que van a enfrentar. Los gobiernos deberían tener desarrollados sistemas para aplicar principios científicos al cálculo de riesgos. Cuando sea pertinente, las propuestas de políticas públicas deben examinarse en razón de sus compensaciones riesgo-riesgo potenciales, donde una disminución de riesgo en un área hace surgir inadvertidamente un riesgo mayor en otra.

La evaluación, gestión y comunicación de riesgos son parte del ciclo de una regulación responsiva. La evaluación de riesgos es una herramienta analítica clave para identificar y estimar el grado de un peligro potencial y calcular la probabilidad y las consecuencias de resultados negativos para los seres humanos, la propiedad o el medio ambiente. La gestión de riesgos se refiere al diseño y la implementación de acciones y soluciones para afrontar riesgos, mediante la consideración de tratamientos potenciales y la selección del procedimiento o combinación de procedimientos más adecuado para la acción. La comunicación de riesgos se refiere a los métodos y las prácticas para educar e informar al público acerca de los riesgos cuando se realizan compensaciones de riesgos, y es un componente decisivo del ciclo de políticas de riesgo. Al procurar que el público comprenda mejor la naturaleza de los riesgos y las medidas de gestión de éstos se puede lograr que acepte en mayor medida los elementos de riesgo que no se pueden disminuir con una gestión más intensa.

Además, como lo demostró la crisis financiera internacional, la evaluación de riesgos y los sistemas de gestión de los reguladores deben estar explícitamente diseñados para contemplar las consecuencias de riesgos sistémicos y de eventos catastróficos esporádicos. Aunque esto resulta complejo, implicará contar con sistemas para incorporar las lecciones de crisis pasadas y acontecimientos aislados. Las entidades regulatorias deben, por consiguiente, evaluar sus estrategias de aplicación y cumplimiento con el propósito de identificar y asignar recursos a los riesgos más críticos.

10. Coherencia regulatoria entre órdenes de gobierno

La diferencia entre países federales y unitarios no incluye la gama ni la variedad del contexto institucional dentro del cual todos los países se encuentran descentralizados en alguna medida. Lo que sí es constante es que la relación entre órdenes de gobierno que resulta de la descentralización se caracteriza por una dependencia mutua, puesto que es imposible tener una completa separación de las responsabilidades y los resultados de políticas públicas entre órdenes de gobierno. Se trata de una relación necesariamente compleja, simultáneamente vertical, entre los diferentes órdenes de gobierno; horizontal, en el mismo nivel de gobierno, e interconectada.

El ejercicio de la autoridad regulatoria por parte de múltiples órdenes de gobierno debería, en principio, funcionar de manera coordinada para alcanzar las metas nacionales de políticas económicas y sociales, tales como la creación de mercados comunes y la protección equitativa de los ciudadanos y del medio ambiente. No obstante, la complejidad de estas relaciones crea un potencial de brechas horizontales y verticales en la capacidad del gobierno para funcionar de manera efectiva y armónica. Entre tales brechas están: la capacidad fiscal de los gobiernos para cumplir con sus obligaciones, asimetrías de información entre órdenes de gobierno, brechas en la rendición de cuentas administrativa, con fronteras administrativas que no corresponden a las áreas funcionales económicas y sociales en el nivel subnacional, brechas en el diseño de políticas públicas, cuando los ministerios adoptan enfoques exclusivamente verticales para la regulación transectorial que puede requerir codiseño o implementación en el nivel local, y con frecuencia falta de recursos humanos o de infraestructura para prestar servicios.

Tanto los países miembros como los no miembros están desarrollando y empleando cada vez más una amplia variedad de mecanismos para ayudar a superar estas brechas y mejorar la coherencia de la formulación multinivel de políticas regulatorias. Esos mecanismos pueden ser “obligatorios”, como los mecanismos legales, o “suaves”, como los foros de discusión, y deben ser suficientemente flexibles para dar margen a las políticas territorialmente específicas. La participación de los gobiernos subnacionales en la formulación de políticas públicas toma su tiempo, pero los beneficios de mediano y largo plazo deben superar los costos de coordinación. Los países que de esta manera abordan exitosamente la reforma regulatoria pueden esperar cosechar los beneficios de la productividad en toda su economía, a través del rediseño del proceso regulatorio, la eliminación de cargas regulatorias y acciones mejor coordinadas.

11. Capacidad de gestión regulatoria en el nivel subnacional

La coordinación entre órdenes de gobierno debe acompañarse de esfuerzos para desarrollar la capacidad de gestión regulatoria a nivel subnacional. El papel de los gobiernos nacionales consiste en apoyar el desarrollo de capacidades locales para la gestión regulatoria, mediante marcos e incentivos adecuados de gobernanza y asuntos fiscales, así como asesorar y capacitar a sus funcionarios.

Las brechas de capacidad no sólo implican la habilidad de los gobiernos subnacionales para implementar la regulación nacional, sino también para definir su propia estrategia de gestión regulatoria, incluida la evaluación de impacto regulatorio y las reformas requeridas. A medida que las demandas de gobernanza regulatoria se vuelven más estratégicas, la capacidad del nivel subnacional con frecuencia resulta insuficiente o revela disparidades notables entre los actores locales (en particular entre las zonas urbanas y rurales). Asimismo, existe un desbalance entre la prominencia de información disponible en el nivel local (a través de una comunicación cercana con los ciudadanos y las empresas) y el riesgo de captura, o una concepción estrecha del interés público.

La limitación de capacidades afecta tanto la implementación de la regulación como su diseño entre órdenes de gobierno. La interdependencia entre niveles de gobierno permea la política pública con implicaciones locales y globales. La mayor parte de la inversión para el crecimiento verde y la infraestructura ocurre en los niveles local y regional. En cuanto a política energética, las ciudades emiten cerca del 76% de los gases de efecto invernadero del mundo relacionados con la producción de energía. Para ser efectivos, los compromisos que asumen los gobiernos centrales necesitan implementarse adecuadamente a nivel local.

12. Cooperación regulatoria internacional

En una economía cada vez más globalizada, la cooperación regulatoria internacional debe ser integral para la gestión de riesgos y la planeación de políticas públicas de largo plazo, lo que incluye aumentar la transparencia para los ciudadanos y las empresas.

Sin embargo, los marcos formales de gobernanza para la cooperación regulatoria internacional, y sus consecuencias prácticas, no son bien entendidos. La crisis de 2008 puso al descubierto brechas regulatorias en el sector financiero; también son palpables problemas de coordinación entre regulaciones en los ámbitos de energía, salud, medio ambiente, transporte y protección del consumidor. La globalización ha sido, y seguirá siéndolo, un agente clave de cambio que hace surgir cuestiones de competitividad en cualquier evaluación de la agenda regulatoria nacional de un país. La agenda nacional de políticas regulatorias debe considerar los problemas de riesgos transfronterizos y contribuir a evitar que se desarrollen problemas sistémicos internacionales que tengan consecuencias dentro de las fronteras de un país. Los gobiernos deben procurar un equilibrio en la meta de evitar que la regulación se convierta en un obstáculo para el comercio de bienes y servicios, mientras se cerciora de que los sistemas regulatorios sean efectivos para alcanzar metas de política pública y promueve la confianza en la capacidad del sistema regulatorio.

Los retos son primordialmente una cuestión de gobernanza, que involucra a autoridades y actores tanto extranjeros como nacionales. La cooperación regulatoria potencialmente se puede practicar en el nivel de una entidad o de todo el gobierno; puede conllevar el compromiso de intercambiar información sobre regulaciones existentes e iniciativas nuevas, o de consultar con entidades homólogas en otras jurisdicciones antes de emprender cualquier acción; o bien puede basarse en la identificación conjunta de problemas regulatorios que deban resolverse y en la determinación de una agenda regulatoria. En este último caso, se requiere la cooperación en el desempeño de varios análisis técnicos y de política pública con la finalidad de encontrar soluciones a los problemas seleccionados y desarrollar conjuntamente textos regulatorios.

Los gobiernos deben, por lo menos, asegurar que los sistemas para la elaboración de normas tomen en cuenta los efectos potenciales que puede haber en terceros fuera de las fronteras nacionales, y brindar oportunidades de consulta con socios extranjeros sobre el desarrollo de regulaciones. El desarrollo de normas en los foros internacionales debe estar alimentado por buenas prácticas de evaluación de impacto, y no debe ser más restrictivo de lo necesario para alcanzar metas regulatorias legítimas.

Los gobiernos deben considerar el basar sus enfoques regulatorios en estándares internacionales pertinentes, y de manera más general tomar en cuenta sus obligaciones internacionales, por ejemplo, los acuerdos con la OMC/GATT. En particular, los gobiernos deben asegurar que sus regulaciones den a los productos y servicios extranjeros un trato no menos favorable que a productos y servicios similares de origen nacional o provenientes de cualquier otro país.

BIBLIOGRAFÍA

- OECD (1995), *Recommendation of the Council of the OECD on Improving the Quality of Government Regulation*, incluye la *OECD Reference Checklist for Regulatory Decision Making*, 9 de marzo de 1995, OECD/GD(95)95, OECD Publishing, París.
- OECD (1997), *The OECD Report on Regulatory Reform*, OECD Publishing, París.
- OECD (2005), *APEC-OECD Integrated Checklist for Regulatory Reform*, OECD Publishing, París.
- OECD (2005), *Guiding Principles for Regulatory Quality and Performance*, OECD Publishing, París.
- OECD (2009a), *OECD Reviews of Regulatory Reform, Regulatory Impact Analysis: A Tool for Policy Coherence*, OECD Publishing, París.
- OECD (2009b), "Bridging the Gaps between levels of government", Policy Brief, OECD Publishing, París.
- OECD (2009c), *Recommendation of the Council on Competition Assessment*, C(2009)130, OECD Publishing, París, 22 de octubre.
- OECD (2009d), *Indicators of Regulatory Management Systems*, 2009 Report, OECD Publishing, París, diciembre.
- OECD (2010a), *Better Regulation in Europe*, los estudios de 15 países están disponibles en línea en www.oecd.org/gov/regref/eu15.
- OECD (2010b), *OECD Reviews of Regulatory Reform, Risk and Regulatory Policy: Improving the Governance of Risk*, OECD Publishing, París.
- OECD (2010c), *OECD Reviews of Regulatory Reform, Australia, Towards a Seamless National Economy*, OECD Publishing, París.
- OECD (2011b), *Making the Most of Public Investment in a Tight Fiscal Environment – Multi-Level Governance Lessons from the Crisis*, OECD Publishing, París.
- OECD (2011c), *Competition Assessment Toolkit: Principles*, OECD Publishing, París, disponible en www.oecd.org/competition/toolkit.
- OECD (2011d), *Competition Assessment Toolkit: Guidance*, OECD Publishing, París, disponible en www.oecd.org/competition/toolkit.
- OECD (2011e), *Regulatory Policy and Governance: Supporting Economic Growth and Serving the Public Interest*, OECD Publishing, París.

Eslovenia

Hungría

República Checa

Estados Unidos

Australia

Bélgica

Nueva Zelandia

Islandia

Reino Unido

México

Grecia

Finlandia

Austria

Noruega

Chile

Corea

Canadá

España

Irlanda

Israel

Suecia

Países Bajos

Dinamarca

Francia

Estonia

Italia

Polonia

Portugal

Luxemburgo

Japón

Alemania

Suiza

República Eslovaca

Turquía