

**EL IMPACTO REGULATORIO:
Desde una perspectiva de las regulaciones sociales.**



Florelay Zeledón Lara.
Diciembre 2020.

Ministerio de Economía, Industria y Comercio.
Departamento de Análisis Regulatorio.
Mejora Regulatoria.

Abstract

La trascendencia de analizar las propuestas de regulación, reside en los efectos potenciales, ya sean positivos o negativos que éstas pueden producir. Idealmente, las propuestas de regulación que se desean implementar, deben generar no solamente beneficios positivos, sino el mayor beneficio posible. Ésta es una labor compleja y es posible lograrla al aplicar un proceso de evaluación de la regulación, la cual analice el diseño de la misma, si ésta es la mejor alternativa para solucionar un problema, y que identifique cuáles son los beneficios para la sociedad.

El análisis del impacto regulatorio, es una herramienta que sirve para analizar de manera continua los beneficios, costos y efectos potenciales de una propuesta de regulación (o alternativa no regulatoria), ya sea nueva o la modificación de una preexistente. Este instrumento es una práctica que ha calado en la mayoría de los países de la OCDE como una herramienta para vigilar y asegurar la efectividad de la normativa.

Contenido

Título 1.....	4
El papel del Estado en el proceso regulatorio.....	4
Título 2.....	5
Análisis de la problemática	5
Título 3.....	7
Costos de las propuestas regulatorias.....	7
Título 4.....	9
Cuantificación de los impactos en regulaciones sociales	9
Lista de Referencias	13
Vita	14

Título 1.

El papel del Estado en el proceso regulatorio

La teoría económica avala la intervención del Estado para garantizar el bienestar de los ciudadanos principalmente cuando se presentan dificultades para establecer mercados competitivos, externalidades en la producción de bienes y la oferta de servicios, la existencia de bienes públicos y la falta de información en los mercados, o bien cualquier situación que afecte el equilibrio de mercado y el bienestar de los ciudadanos, estos eventos son conocidos como fallos de mercado.

El Estado interviene en los mercados para atender sus fallas y lo hace por medio de políticas públicas que se pueden convertir en regulaciones, leyes, decretos, servicios e instituciones gubernamentales, cuyo fin es solventar las necesidades sociales y generar bienestar en los ciudadanos.

Las regulaciones son todas las reglas establecidas por el gobierno para garantizar el bienestar de la sociedad. Las regulaciones establecen obligaciones, crean derechos y en algunos casos también los limitan en pro del bien común, por esta razón nacen los procesos de Mejora Regulatoria que promueven crear regulaciones eficaces y eficientes, donde se cumpla con los objetivos planeados al menor costo y generando el mayor beneficio a la sociedad por medio de instrumentos que permitan evaluar el impacto de las regulaciones.

La evaluación del impacto regulatorio es la que permite determinar la calidad de las propuestas de regulación y verificar que sean eficaces y eficientes, en este proceso se analiza una problemática social determinada y considerando las necesidades de la

población se establecen las posibles alternativas regulatorias y no regulatorias que permitan solucionar dicha problemática.

Es importante indicar que en ocasiones, es el gobierno el que puede convertirse en un obstáculo para que los mercados lleguen al equilibrio, y ofrezcan productos de calidad y en la cantidad suficiente, esto se conoce como fallas de gobierno y se presentan cuando se emiten regulaciones que generan excesivos costos de cumplimiento, o bien no logran solucionar la problemática social que pretendía solventar, en estos casos, se requiere sustituir, modificar o eliminar las regulaciones vigentes para implementar, ya sea, otras alternativas regulatorias o alternativas no regulatorias que logren resolver la problemática social que justificó la intervención del Estado.

Las fallas de gobierno pueden generar reducciones en la inversión, incrementos en precios, mayores costos de producción y propiciar un ambiente de incertidumbre en los mercados, por lo que se requiere que el Estado intervenga nuevamente para reestablecer las condiciones óptimas para las actividades afectadas, reduciendo los costos y generando mayores beneficios en las propuestas de regulación.

Título 2.

Análisis de la problemática

El Estado debe realizar un análisis profundo de la problemática que desea atender, la definición de la misma debería estar justificada con evidencia empírica, datos, y demás información que contribuya a determinar su magnitud y origen, para así poder determinar el impacto de las acciones estatales tanto para la población objetivo como la sociedad en general.

La definición del problema de manera precisa permite seleccionar la alternativa ya sea regulatoria o no regulatoria que mejor resuelva la problemática, al respecto la Guía de llenado Del Formulario Costo Beneficio indica:

El problema es lo que justifica él porque es necesaria la intervención gubernamental. Para mayor facilidad a la hora de emitir la respuesta, deben incluir lo siguiente:

- a) ¿Por qué existe el problema?
- b) ¿Qué tan significativo es?
- c) ¿Cuál es la magnitud e impacto del riesgo del problema?
- d) ¿Ha existido intervención previa del Estado para solucionarlo?
- e) ¿Por qué la situación actual en ausencia de intervención no es sostenible?

Para realizar una mejor identificación del problema, se puede hacer uso de instrumentos técnicos como el “Árbol de Problemas” (causa-efecto) o “Diagrama de Ishikawa” (espina de pescado), lo cual se puede complementar con la herramienta de “Los Cinco Por Qué”. Otras metodologías aplicables: lluvia de ideas, diagrama de Pareto, diagrama de flujos, FODA.

Al delimitar la naturaleza y magnitud del problema, es necesario identificar la población objetivo, segmento de la población que se afecta directamente de la intervención gubernamental. (MEIC, Dirección de Mejora Regulatoria, 2018, pág.10)

Como lo indica la Guía de llenado del Costo Beneficio, el análisis de la problemática permite determinar la población objetivo sobre la cual recaerá de forma directa el impacto regulatorio, en este proceso de análisis se recomienda el uso de datos estadísticos que permitan cuantificar y monetizar los efectos de las propuestas regulatorias,

el uso de información y la utilización de base de datos permite calcular de manera más precisa los impactos de las políticas públicas, en caso de que generen cargas y efectos negativos para los administrados se agregan dentro de los costos de las mismas, mientras que si sus efectos son positivos son considerados como beneficios para la población.

Título 3.

Costos de las propuestas regulatorias

Los costos que generan las regulaciones reducen el bienestar en una sociedad ya sea porque afectan a un grupo específico o porque su incidencia recae sobre toda la población, por eso el objetivo que persiguen los procesos de Mejora Regulatoria es implementar las alternativas regulatorias y no regulatorias que logren resolver la problemática planteada de manera eficaz y eficiente procurando el mayor beneficio al menor costo posible.

Los costos de las propuestas regulatorias se clasifican de acuerdo a la Guía de llenado del Formulario Costo Beneficio, de la siguiente forma:

Costos financieros directos: es el resultado de un requerimiento específico y directo.

Se trata de una transferencia de dinero por el pago de derechos (comprenden gastos administrativos, impuestos, permisos, licencias, entre otros). Ejemplos: El pago de derechos de la licencia de conducir / El pago de derechos por las licencias para vender bebidas alcohólicas.

Costos estructurales de largo plazo: comprenden costos operativos y de mantenimiento, que las empresas deben cubrir para cumplir con la regulación. Dichos costos deben cumplirse mientras la regulación este vigente. Ejemplos: Una regulación que

solicita renovar cada cierto tiempo una póliza de seguro para que los ciudadanos puedan conducir. / Una regulación que solicita verificar la emisión de CO2 de los automóviles cada cierto tiempo para que estos puedan circular.

Costos de cumplimiento: se originan por cumplir la regulación. Pueden ser: costos financieros indirectos y costos administrativos. Ejemplo: En una regulación sobre seguridad laboral, que solicite a las empresas equiparar sus instalaciones con extintores y aspersores.

El costo de estos equipos serían los costos financieros indirectos. / Una regulación ambiental sobre normalización de la calidad del aire, que obligue a las empresas a modificar los motores de los autos que fabrican a fin de reducir la emisión de contaminantes. En cuanto a los costos administrativos un ejemplo podría ser el costo de las certificaciones solicitadas como parte de los requisitos.

Además, está el Costo de oportunidad que son los recursos perdidos por la espera de la resolución, y los costos generados por la regulación las pérdidas en bienestar social generadas para los consumidores en determinado mercado o en general para los ciudadanos, por ejemplo, la reducción en competencia, la reducción en el abasto de determinado producto, el incremento de la desigualdad social o, en general, sus efectos en la distribución del ingreso. (MEIC, Dirección de Mejora Regulatoria, 2018, pág. 26)

Adicionalmente, si las políticas públicas generan una pérdida de bienestar social, está pérdida también puede ser considerada como un costo, principalmente cuando se limita la producción de un producto, se eleva el precio de un bien o servicio o se obstaculiza la libre competencia como la creación de monopolios estatales.

Otro costo a considerar cuando se emiten regulaciones es el costo de verificación y supervisión del cumplimiento de las normas, que para el Estado se puede registrar como la compra de equipo y maquinaria, o bien adquirir recursos humanos o materiales que le permitan hacer cumplir la regulación establecida, estos costos pueden ser incrementales si el nivel de incumplimiento de las normas es alto, en estos casos este tipo de costo se vuelve fundamental para estimar el impacto regulatorio.

Título 4.

Cuantificación de los impactos en regulaciones sociales

Existen varios métodos que se pueden utilizar para cuantificar el impacto de las propuestas de regulación, sin embargo los más utilizadas a nivel mundial por los reguladores son el análisis costo beneficio (CB) y el análisis costo efectividad (CE), en ambas se logran cuantificar y monetizar los costos de las propuestas de regulación, sin embargo, la diferencia entre ambas radica en que en el análisis CB los beneficios se estiman en términos monetarios mientras que en el análisis CE no se logra expresar los beneficios en términos monetarios.

El análisis CB permite registrar los efectos positivos que se convierten en beneficios de las regulaciones y los efectos negativos que representan los costos y determinar si los beneficios son mayores a los costos, ya sea por medio de una razón cuyo resultado debería ser mayor a la unidad para las regulaciones que generan mayores beneficios que costos, o bien restándole a los beneficios los costos para determinar que existe un beneficio neto positivo.

El análisis CE se utiliza principalmente cuando existen limitaciones para cuantificar de manera monetaria los beneficios de una propuesta de regulación, se recomienda utilizarlos en regulaciones sociales donde se traten temas de salud pública y seguridad nacional.

Para estimar los beneficios, en el análisis CE, el regulador define un parámetro o indicador que constituye una medida de beneficio para evaluar el desempeño de la regulación, por ejemplo, accidentes evitados y vidas salvadas.

Las regulaciones sociales pretenden prevenir riesgos y reducir el impacto en la sociedad de situaciones inesperadas que se pueden presentar en diferentes ámbitos como la salud, la seguridad, medio ambiente hasta temas económicos y financieros.

Considerando lo anterior, los gobiernos disponen de dos enfoques para diseñar las políticas públicas, el primero es el Principio Precautorio y el segundo la Regulación Basada en Riesgos. El Principio Precautorio se genera cuando se emiten propuestas regulatorias con el fin de reducir riesgos potenciales, sin considerar los efectos probables de la regulación, se aplican a todos los actores por igual sin importar el nivel de riesgo.

En este caso, los reguladores pueden restringir de manera desproporcionada actividades para evitar un riesgo, su comportamiento es extremadamente conservador, en muchos casos se utiliza poca información para respaldar las decisiones de política pública, principalmente porque se desconoce la probabilidad de ocurrencia del evento, pero de materializarse genera un daño de gran magnitud a la sociedad.

Como ejemplo de la aplicación del principio precautorio en Costa Rica se pueden considerar las regulaciones impuestas por el Ministerio de Salud en este año 2020 producto

de la emergencia mundial por la Pandemia de COVID 19, las restricciones consistieron en suspender diversas actividades económicas para evitar aglomeración de personas en lugares de reunión, se cancelaron conciertos, partidos de futbol, se cerraron cines, hoteles, bares, discotecas, se solicitó propiciar el teletrabajo tanto a nivel de empleados públicos como privados, y se restringió la circulación de vehículos, incluso para la Semana Santa se decretó un cierre total de actividades y la restricción de circulación, donde solo se permitía circular en casos justificados por trabajo o para el abastecimiento de alimentos o medicamentos, en este tema destacan las siguientes Resoluciones emitidas por el Ministerio de Salud:

- a) Resolución N°DM-RM-0852-2020: Orden de cierre temporal de todos los establecimientos con permiso sanitario de funcionamiento, clasificados como sitios de reunión pública. Alcance N° 74 al Diario Oficial La Gaceta N° 70 del 4 de abril del 2020
- b) Resolución N°MS-DM-2658-2020: Orden de cierre temporal de todos los establecimientos con permiso sanitario de funcionamiento que brinden atención al público. Alcance N° 84 al Diario Oficial La Gaceta N° 78 del 12 de abril del 2020

Ahora bien, conforme la información sobre el COVID 19 se fue distribuyendo en el mundo, sus síntomas, los tratamientos, las posibilidades de contagio, las posibles vacunas, la sociedad se fue adaptando a la “nueva normalidad”, las regulaciones impuestas en este caso por el Ministerio de Salud se fueron flexibilizando y se espera que para el año 2021, con la llegada de la vacuna, las actividades económicas en general puedan volver a un estado productivo adecuado, que permita salvaguardar la vida humana y activar la economía del país y del resto del mundo.

Las regulaciones sociales emitidas considerando el Principio Precautorio se justifican en situaciones extremas o de emergencia porque generan ineficiencias en los mercados, y contradicen el proceso lógico para valorar la calidad de las regulaciones, porque que no analizan los diversos costos que se le pueden generar a los grupos particulares y la sociedad en general y se justifican considerando el riesgo de que se materialice la problemática que se desea resolver.

Por último, las regulaciones sociales basadas en riesgo son las que permiten supervisar según el nivel de riesgo de la problemática a resolver, para lo cual, el regulador requiere contar con información que le permita valorar los diferentes niveles de riesgo.

Bajo éste enfoque, el regulador debe medir los diferentes niveles de riesgo considerando la amenaza potencial para los ciudadanos, el medio ambiente o la sociedad en general y la probabilidad de que se materialice la problemática que se desea evitar, reducir, aceptar o transferir, la elección de la administración de los riesgos es lo que el regulador debe escoger al momento de realizar el análisis de riesgos potenciales.

Lista de Referencias

- COFEMER, (2013). Guía para evaluar el impacto de la regulación, Vol. I. Métodos y Metodologías. México.
- MEIC, Dirección de Mejora Regulatoria. (2018). Guía para la elaboración del Formulario de Evaluación Costo-Beneficio. San José, Costa Rica.
- OCDE, (2016). El ABC de la mejora regulatoria para las entidades federativas y los municipios: Guía práctica para funcionarios, empresarios y ciudadanos. México.

Vita

- ✓ Asesora Económica del Departamento de Análisis Regulatorio de la Dirección de Mejora Regulatoria del Ministerio de Economía, Industria y Comercio de Costa Rica.
- ✓ Licenciada en Economía de la Universidad Costa Rica. Egresada de la Maestría Banca y Gestión de Riesgos
- ✓ Posee una Especialidad en el Programa de formación de capacidades en materia de Mejora Regulatoria de la Secretaría de Economía de México (SE), a través de la Comisión Federal de Mejora Regulatoria (COFEMER) y el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM (IIJ-UNAM)
- ✓ Cuenta con una amplia carrera profesional en la Administración Pública ocupando diversos puestos de Asesora Económica y de Riesgos en instituciones del sector público y privado costarricense.
- ✓ Co-redactora del Formulario Costo Beneficio para Reglamentos Técnicos.