



Instituto de Economía
y Empresa



“LEYES PARA LA GOBERNABILIDAD. EL ANALISIS COSTO BENEFICIO” (actualizado)

Francisco Huerta Benites
institutoeconomia@iee.edu.pe
www.iee.edu.pe

I. POLÍTICAS Y GESTIÓN. CREACIÓN DE VALOR PÚBLICO

Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública al 2030*

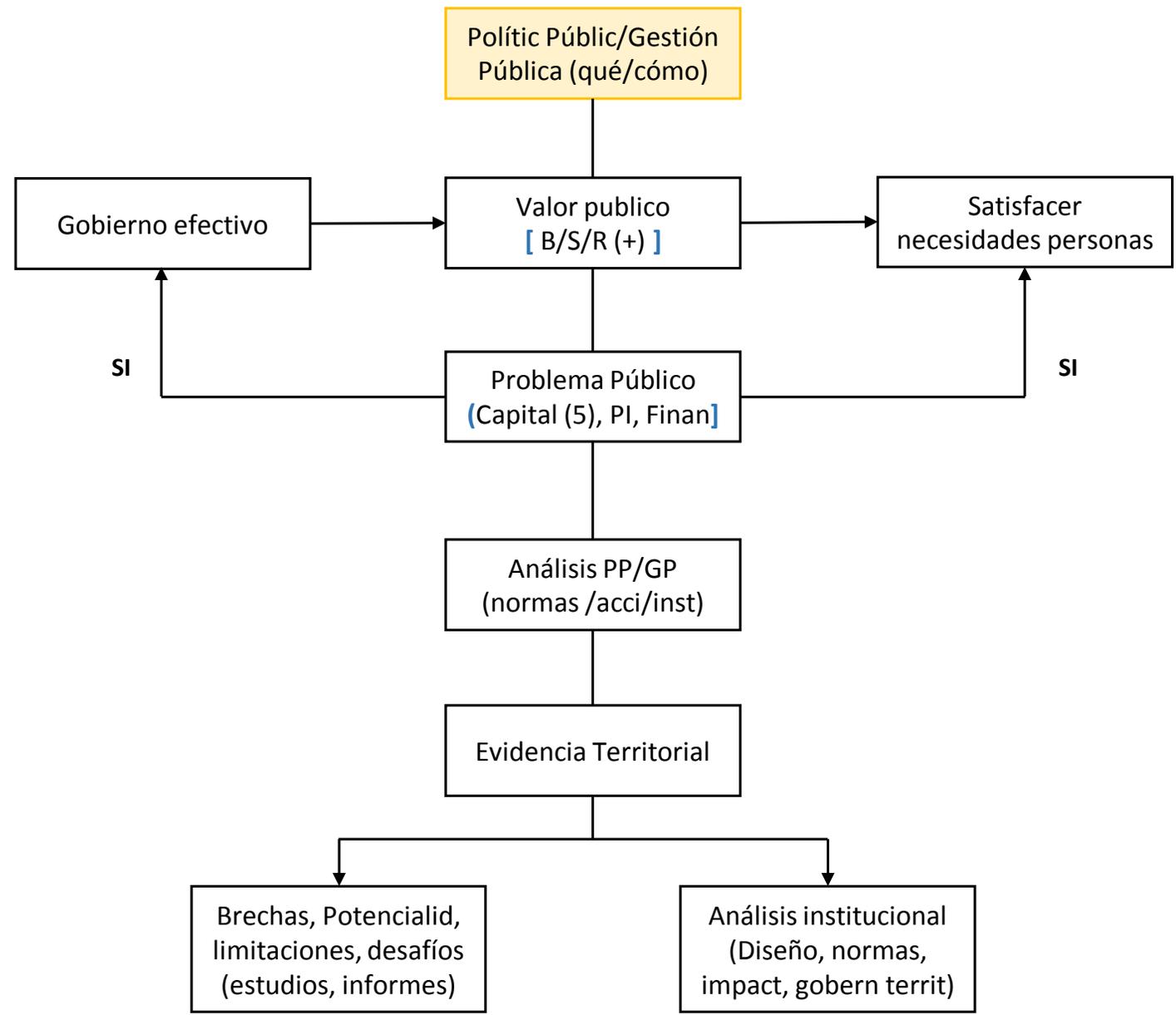
- El modelo conceptual sobre el cual se basa la PNMGP al 2030 está sustentado en el paradigma de la nueva gobernanza pública, el cual parte de la premisa que *las personas deben adquirir un rol central en la co-producción de políticas y provisión de bienes, servicios y regulaciones*.
- La relación Estado - personas se concibe como un vínculo colaborativo, sustentado sobre la base de los valores de la eficacia y eficiencia, pero, sobre todo, en los valores de la democracia.
- Las personas asumen un rol más activo como parte de la solución de los problemas públicos y la co-creación de políticas públicas. El énfasis se realiza, entonces, en la creación de valor público, a través de intervenciones que aborden los *problemas públicos* de manera efectiva y útil para las personas (Bryson, 2014; PNUD, 2015).

Modelo conceptual de la PNMGP al 2030



Política Pública y Gestión Pública:

Crear valor público con cierre de brechas



Fuente: Elaboración propia

II. BUENAS LEYES, MÁS INSTITUCIONALIDAD Y MEJOR SOCIEDAD

I. El análisis costo beneficio (ACB) (1)

1. El Principio de ACB propone un criterio básico para la elección en condiciones de escasez de recursos: *realizar una acción si beneficios adicionales superan a costos adicionales*. La diferencia entre el beneficio y el costo adicional es el beneficio neto o el excedente económico.
2. Las mayores ganancias individuales o sociales, con el menor uso de recursos. En términos económicos es *una decisión racional y eficiente*.
3. No siempre una decisión eficiente, que requiere el menor uso de recursos económicos, puede ser lo más deseable desde el punto de vista social. *La sociedad también busca la equidad*, es decir, que los beneficios o la prosperidad que genera, se distribuya en forma equitativa entre todos los miembros de una sociedad.

I. El análisis costo beneficio (ACB) (2)

4. En estos casos, el principio ACB permite elegir entre la opción que utiliza la menor cantidad de recursos para el logro de un objetivo de política redistributiva, social o ambiental.
5. En este caso, se fija el objetivo que se busca alcanzar y se analiza la alternativa más eficiente, de manera que se asegure la consistencia entre el criterio de equidad que la sociedad se impone y el criterio de eficiencia económica.
6. En este marco, surge el concepto de *costo de oportunidad*, o costo alternativo, que es uno de los términos de uso frecuente en el debate de política pública. Este concepto alude al valor de la alternativa a la que se renuncia, cuando se toma la decisión de apoyar una iniciativa con impacto económico.

I. El análisis costo beneficio (ACB) (3)

7. Los beneficios o costos pueden expresarse en unidades monetarias (soles o dólares) o no monetarias (como cantidades de bienes o recursos materiales), y podrían valorizarse dependiendo de si se cuenta con precios de mercado o con precios estimados por las metodologías del ACB.
8. La posibilidad de contar con valorizaciones monetarias facilita la comparación de las alternativas bajo consideración.
9. Puede hacerse referencia a beneficios y costos explícitos (que requieren transacciones con desembolso de dinero) como los bienes que se adquieren en mercados, o implícitos (transacciones que no se hace desembolso de dinero), como las horas que habitantes de una ciudad dedican a trasladarse a sus centros de trabajo. Este tiempo podría dedicarse a actividades productivas generadoras de ingresos o a actividades que mejoran el bienestar de familias

I. El análisis costo beneficio (ACB) (4)

10. Los costos o beneficios también pueden clasificarse como directos, cuando se evalúa el impacto de una opción de política en el mercado en el que se realiza la intervención de política pública, o indirectos, cuando se evalúa el impacto en otros mercados que podrían ser afectados como resultado de la medida adoptada.
11. Muchas veces resulta difícil encontrar medidas razonables para los beneficios o costos relevantes. No siempre se cuenta con precios o valoraciones monetarias accesibles en el caso de unidades físicas o índices de uso de recursos. En estos casos el ACB puede contribuir a mejorar el proceso de toma de decisiones con comparaciones cualitativas y criterios ordinales que prioricen los impactos identificados.

II. Normas e impacto de propuestas legislativas. Perú

- 1. Sí ACB.** Las proposiciones legislativas “deben contener el análisis costo-beneficio de futura norma legal incluido, cuando corresponda, un comentario sobre su incidencia ambiental (Art 75, Reglamento, Congreso).
- 2. No ACB.** Si bien formalmente debe incluirse en los proyectos de ley una sección de ACB, en la práctica se cumple con una referencia general, y en muchos casos carente de sustento, referida a que la propuesta legislativa no genera gastos para el presupuesto público o para el erario nacional.
- 3. No ACB en sector público.** Este no es un problema exclusivo del Congreso, ya que en general, no existe una cultura en la administración pública peruana de evaluación de impactos económicos y, menos aún, de aplicación de metodologías de ACB

II. Normas e impacto de propuesta legislativa. Perú

4. La evidencia muestra *que* la aplicación del ACB, en muchos casos, no se cuantifican los impactos en forma apropiada, no se definen los problemas en base a principios de mercado y no se analizan las propuestas alternativas en forma rigurosa.
5. El resultado es la aprobación de propuestas poco relevantes, pero que se adecúan más a los requerimientos prácticos y políticos de los procesos de análisis de las propuestas normativas.
6. Resulta aconsejable que la aplicación del ACB se centre en los problemas de política que se busca resolver, además, se oriente a desarrollar metodologías de ACB más flexibles y fáciles de implementar a través de los procesos de consulta ciudadana.

II. Normas e impacto de propuesta legislativa. Perú

7. Es deseable que el requerimiento del ACB solo sea aplicable cuando se trate temas considerados en el Título III de Constitución (Régimen Económico de la C.P. del Estado), cuando se trate de impactos significativos, cuando tenga que evaluarse proyectos con contenido regulatorio o cuando el análisis esté referido a temas de competencia, apertura de mercados, empleo, productividad, inversiones, innovaciones o medio ambiente.

8. No se requeriría un ACB cuando solo deba realizarse un análisis de impacto normativo o impactos esperados poco significativos. En este último caso, y cuando corresponda, podría desarrollarse el análisis de impacto distributivo

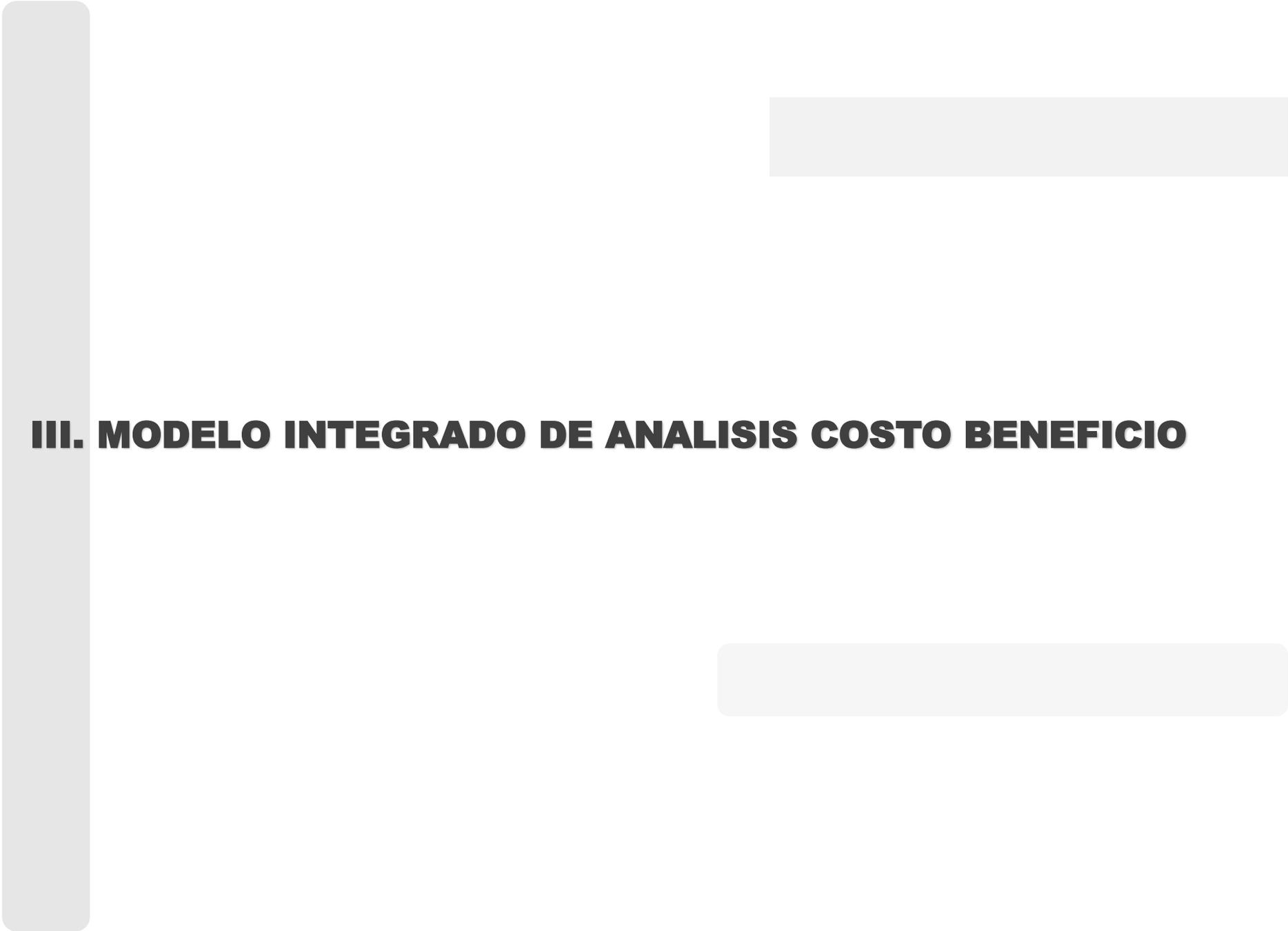
9. Es importante que a lo largo de todo el proceso de diseño y evaluación de propuestas legislativas, se recurra en la medida de lo posible a mecanismos de consulta activos y permanentes, de manera que se incorpore el aporte de los grupos de interés a la mejora de la calidad de las propuestas normativas

III. Intervención del Estado. El problema y sus causas

Una dificultad en proceso de definición del problema que se busca resolver con propuesta normativa, es identificación de causas que lo originan. Desde el punto de vista económico las causas pueden estar relacionadas con:

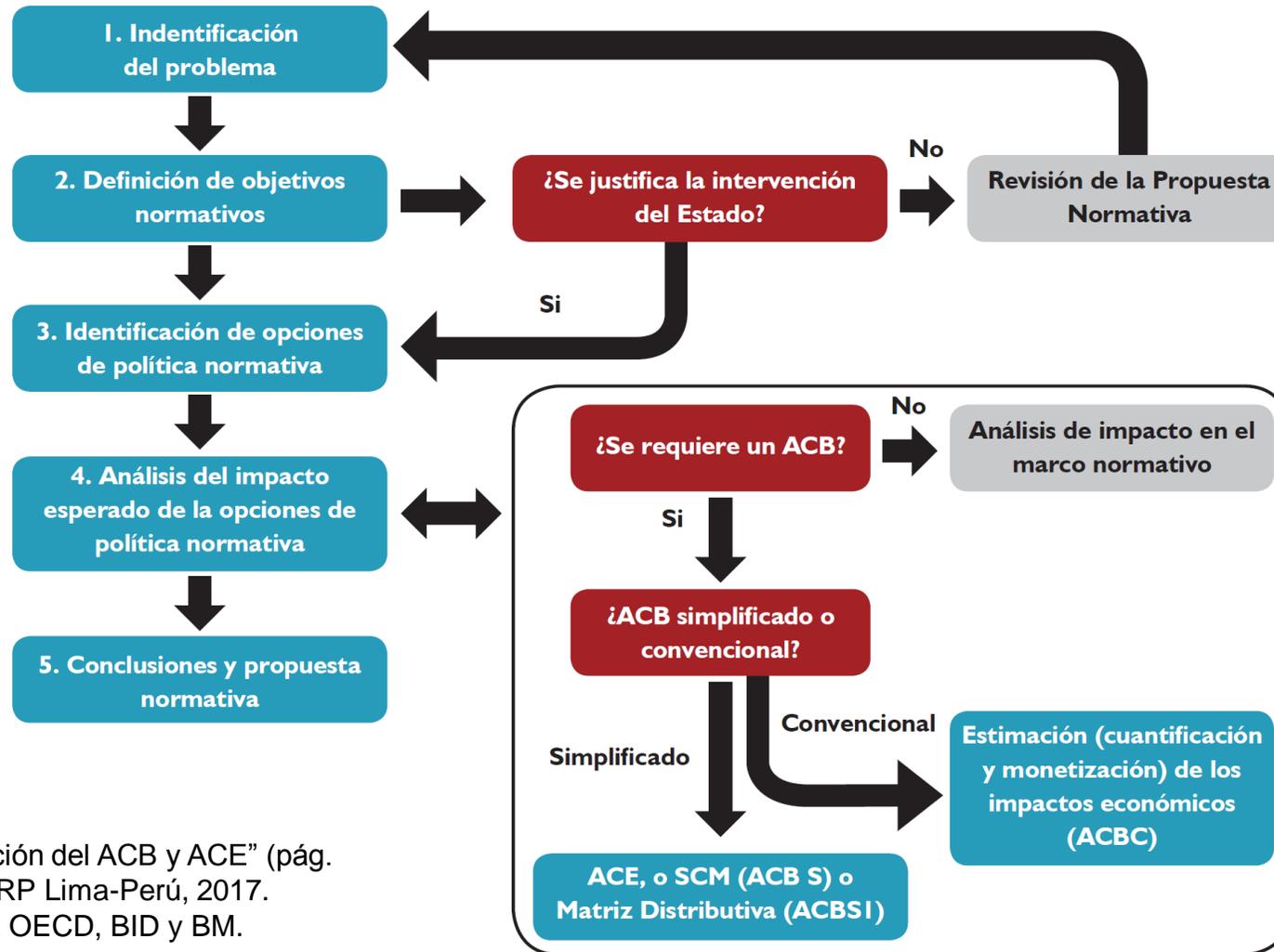
1. **Fallas de mercado:** externalidades; bienes públicos; falta de competencia en los mercados; inexistencia de mercados; asimetrías de información;
2. **Fallas regulatorias:** errores de diagnóstico; información; imprevistos.
3. **Objetivos político-sociales** (como equidad o distribución de riqueza): análisis impactos distributivos; consulta pública; + propuestas normativas.
4. **Sesgos de comportamiento:** análisis contexto; mejorar información; introducir incentivos

III. MODELO INTEGRADO DE ANALISIS COSTO BENEFICIO



III. MODELO INTEGRADO DE ANALISIS COSTO BENEFICIO

Diagrama del Proceso de Análisis de Impacto Normativo



Fuente: “Manual de Aplicación del ACB y ACE” (pág. 37), de ACV, CIES-KAS, CRP Lima-Perú, 2017. También ver informes de la OECD, BID y BM.

¡Muchas gracias!



Francisco Huerta Benites
Instituto de Economía Y Empresa
institutoeconomia@iee.edu.pe
www.iee.edu.pe