Calidad de la normatividad en el Perú. El análisis Costo-Beneficio.

Por: Francisco Huerta Benites
Consultor y asesor empresarial, especial CELL

Uno de los requisitos para presentar un Proyecto de Ley (PL) es el Análisis de Costo-Beneficio (ACB), que incluye la identificación de los sectores que se beneficiarían o perjudicarían con el PL, los efectos monetarios y no monetarios de la propuesta con el PL, los efectos monetarios y no monetarios de la propuesta, su impacto económico, y cuando corresponda, su impacto presupuestal y ambiental (Artículo 75 del Reglamento del Congreso de la República).

1. La evidencia del Análisis Costo Beneficio

Una reciente investigación de El Comercio (septiembre 2021), mostró que, de 104 proyectos presentados por el actual Congreso, el 92% no identificó los costos monetarios asociados a la iniciativa, el 71% no identifica a los sectores afectados, y el 53% desarrolla su ACB en menos de dos párrafos. Señalan, por ejemplo: "la presente iniciativa legislativa no genera gastos al tesoro público". Ello es engañoso y falso en muchos casos. Sin duda la calidad de las leyes es muy discutible.[1]

2. ¿Qué es Valor Público (VP)?

«Es la mejoría en las condiciones de vida de la población lograda con equidad, es decir, con acceso mayor bienestar» (Banco Interamericano de Desarrollo).
Se genera VP cuando disminuye la pobreza, mejora educación o salud. En general, la satisfacción de necesidades humanas no se realiza en forma inmediata y directa, sino que es el resultado final de un proceso de asignación de recursos que va generando la distribución de bienes a través de una cadena de resultados. Hay que fortalecer la ciudadanía (derechos y deberes), en el proceso de generar y preservar el valor público.

3.El principio de ACB

Propone un criterio básico para la elección en condiciones de escasez de recursos, el *realizar una acción si los beneficios adicionales superan a los costos adicionales.* La diferencia entre el beneficio y el costo adicional es el beneficio neto o el excedente económico; las mayores ganancias individuales o sociales, con el menor uso de recursos. En términos económicos es una decisión racional y eficiente.

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.

4. Eficiencia y equidad

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.

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.

5. Costo de oportunidad

En este marco, surge el concepto de *costo de oportunidad* o *costo alternativo*, uno de los términos de

1. "Leyes para la gobernabilidad. El análisis costo beneficio", FHB, IEE enero 2021

uso frecuente en el debate de política pública, que alude al valor de la alternativa a la que se renuncia cuando se toma la decisión de apoyar una iniciativa con impacto económico. Los beneficios o costos pueden expresarse en unidades monetarias (soles o dólares) o no monetarias (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.

6. Beneficios y costos

La posibilidad de contar con valorizaciones monetarias facilita la comparación de las alternativas consideradas.

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 en las que no se desembolsa dinero), como las horas en que las personas se dedican a trasladarse a su centros de trabajo, tiempo que podría dedicarse a actividades generadoras de ingresos o a actividades que mejoran el bienestar de las familias.

7. Costos directos e indirectos

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. 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.

8. Normas e impacto de propuestas legislativas en el Perú

La no debida aplicación del ACB por parte del Congreso, con los altos costos que ello significa, no es un problema exclusivo de esta institución, 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 en los demás ámbitos y niveles de gobierno. ¡Debería explicitarse su exigencia y que se cumpla! Como anotamos, 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. 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. Resulta aconsejable *que la aplicación del ACB se centre en los problemas de política que se busca resolver*.

9. Régimen económico y el ACB

Es deseable que el requerimiento del ACB solo sea aplicable cuando se trate temas considerados en el "Título III - Del Régimen Económico (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. 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.

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.

10. Intervención del Estado. El problema y sus causas

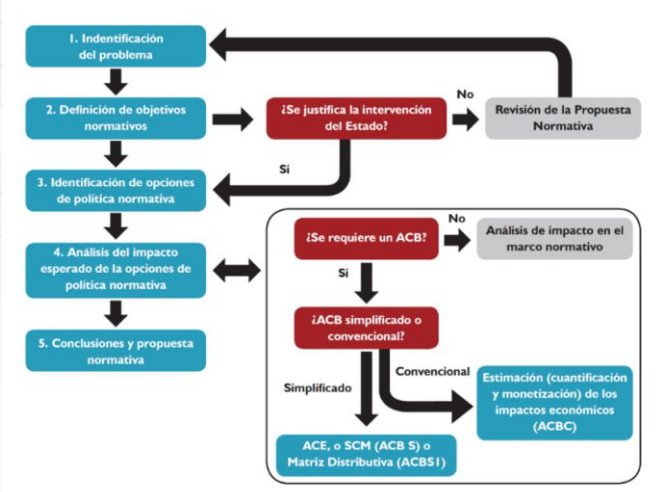
Una dificultad en el proceso de *definición del problema* que se busca resolver con una propuesta normativa, es la identificación de las causas que lo originan. Desde el punto de vista económico las causas pueden estar relacionadas con:

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

11. Proceso de análisis normativo

El siguiente diagrama muestra las principales etapas para la metodología de análisis de impacto normativo que resultaría aconsejable considerar.

Diagrama del Proceso
de Análisis de Impacto Normativo



Fuente: "Manual de Aplicación del ACB y ACE" (pág. 37), de Armando Cáceres V,,I CIES KAS, CRP Lima Perú, 2017. También ver informes de la OECD, BID y BM. sobre el tema.