

EL PUENTE A LA COOPERACIÓN: LA COHERENCIA REGULATORIA

El interés en la cooperación regulatoria ha crecido en los últimos años, en razón de los beneficios que puede conferir para una amplia variedad de grupos de interés. Sin embargo, para que la cooperación regulatoria sea efectiva, es importante que el proceso emprendido para desarrollar regulaciones se componga de las mejores prácticas reconocidas internacionalmente.

Esta guía esboza dichas mejores prácticas y sirve como una visión general para los gobiernos y los grupos de interés por igual, a fin de permitirles evaluar en qué medida se adoptan las mejores prácticas reconocidas internacionalmente para sentar las bases para iniciativas de cooperación regulatoria transfronteriza. La guía procede como se detalla a continuación:

Capítulo 1: Buenas Prácticas Regulatorias y Cooperación Regulatoria

Capítulo 2: Los beneficios de una Cooperación Regulatoria exitosa

Capítulo 3: Componentes clave de las Buenas Prácticas Regulatorias

Capítulo 4: El papel de un Órgano Central de Coordinación

Lista de control: El puente hacia la cooperación, paso a paso

Esperamos que, al ser combinada con discusiones entre los gobiernos y los grupos de interés, esta guía pueda servir para hacer efectiva la promesa de la cooperación regulatoria internacional: entregar beneficios tanto a los reguladores, como a los consumidores y a las empresas por igual.

Sean Heather

Vicepresidente del Centro de Cooperación Regulatoria Global
Cámara de Comercio de los Estados Unidos de América

1. Buenas Prácticas Regulatorias y Cooperación Regulatoria

¿Cuáles son las Buenas Prácticas Regulatorias (BPR)?

El término Buenas Prácticas Regulatorias (también conocido como BPR, buen diseño regulatorio y coherencia regulatoria) habla de la calidad y consistencia del proceso nacional de elaboración de reglamentaciones. Se refiere al proceso interno de coordinación y revisión en el marco del cual la totalidad del gobierno trabaja para asegurar que las reglas y reglamentaciones se elaboren de manera abierta, transparente y participativa, y que los resultados estén basados en el riesgo y fundamentados en los mejores datos disponibles.

Un sistema adecuado de BPR involucra la implementación consistente de las mejores prácticas en todo el gobierno. Mediante la implementación de BPR, las autoridades reguladoras están mejor coordinados y mejor capacitados para trabajar conjuntamente para lograr los objetivos de política identificados y, de este modo, evitando reglas que se superpongan o sean inconsistentes.

“Las BPR garantizan que las reglas y reglamentaciones se elaboren de manera abierta, transparente y participativa y que los resultados estén basados en el riesgo y fundamentados en los mejores datos disponibles”

Tres cosas para recordar acerca de las Buenas Prácticas Regulatorias

1. Las BPR no se refieren a una mayor o menor reglamentación. Tratan sobre la facilitación de mejores resultados regulatorios.
2. Los procesos políticos generan decisiones direccionales, pero las BPR crean un proceso profesional para la elaboración de reglamentaciones que sigue el curso político establecido. Logran esto mediante la adhesión a un proceso de elaboración de reglamentaciones transparente y participativo y a la toma de decisiones basadas en evidencias.
3. Las BPR son un importante precursor de la cooperación regulatoria. Solamente los resultados regulatorios de calidad pueden beneficiarse de oportunidades de cooperación regulatoria.

¿Qué es la Cooperación Regulatoria?

La Cooperación Regulatoria es cualquier interacción entre reguladores de diferentes países que resulta en alguna forma de cooperación, con miras a aumentar la eficiencia, al tiempo en que se logran los resultados regulatorios deseados. Existen muchas formas diferentes de cooperación regulatoria. Algunos ejemplos incluyen:

Armonización: el proceso mediante el cual se desarrollan guías técnicas para ser uniformes a lo largo de las autoridades participantes. La armonización no suele ser práctica, ni tampoco es necesaria para que la cooperación regulatoria sea exitosa. También tiene límites, ya que no elimina la duplicación de cargas de cumplimiento.

Convergencia Regulatoria: cuando diferentes países deciden, cada uno, modificar sus marcos regulatorios existentes o propuestos para llevarlos a una alineación más cercana. Esto puede ocurrir con el tiempo, pero el momento de la elaboración de reglamentaciones en los respectivos países es a menudo independiente entre sí y difícil de sincronizar.

Reconocimiento Mutuo/Cumplimiento Sustituto: Aquí el enfoque está en el cumplimiento. Esto requiere que los reguladores identifiquen objetivos regulatorios comunes, seguidos de la garantía de que los respectivos marcos regulatorios logran resultados similares, lo que trae como consecuencia que el cumplimiento de una reglamentación dentro de uno de esos marcos, sea adecuado para el otro.

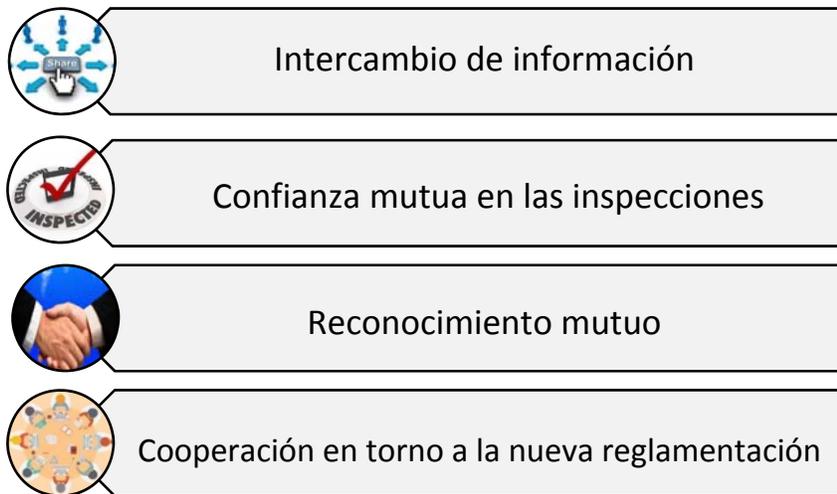


Imagen 1: Enfoques en escala para la Cooperación Regulatoria

Todos estos son niveles bastante sofisticados de cooperación regulatoria, pero uno debe pensar en la cooperación regulatoria como una escalera de opciones que pueden ocurrir durante el diseño, el monitoreo, la observancia o la administración *ex post* de la reglamentación (ver *Imagen 1*).

En su forma más básica, la cooperación regulatoria puede enfocarse en el intercambio de información, como la presentación de documentación común por parte de la industria a los reguladores en múltiples jurisdicciones. También podría ser más avanzado, como la confianza mutua de los reguladores en las inspecciones del otro. Una cooperación más profunda viene en la forma de aceptar la determinación regulatoria de una jurisdicción en la otra o mediante la cooperación en el diseño de la nueva reglamentación.

Independientemente de la forma que adopte la cooperación regulatoria, los esfuerzos de cooperación regulatoria apoyan una mayor compatibilidad de las reglamentaciones. La compatibilidad regulatoria es un término algo genérico, que sugiere que los reguladores han hecho esfuerzos para reducir la fricción entre las reglamentaciones y el cumplimiento a través de las fronteras.

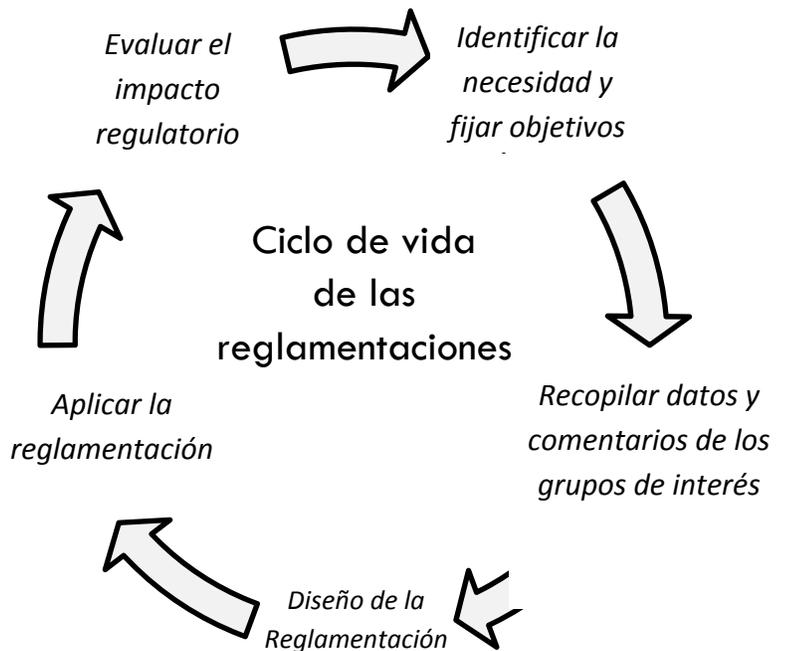


Imagen 2: Ciclo de vida de las reglamentaciones

Tres cosas para recordar acerca de la Cooperación Regulatoria

1. La cooperación regulatoria no tiene por objeto reducir o elevar los niveles de protección de las reglamentaciones. Se trata de trabajar a través de los países para lograr los mejores resultados regulatorios de una manera que facilite el comercio.
2. Existe un ciclo de vida para la reglamentación; la cooperación regulatoria es más fácil en el lado *ex-ante* del proceso de reglamentación que en el lado *ex- post*.
3. La cooperación regulatoria trata sobre la confianza. Sin ella, las oportunidades de cooperación entre los reguladores son limitadas.

¿Cómo se conectan las Buenas Prácticas Regulatorias y la Cooperación Regulatoria?

Es muy difícil que la cooperación regulatoria tenga éxito sin la aplicación de buenas prácticas regulatorias. Las buenas prácticas regulatorias conducen a una buena coherencia regulatoria y aumentan la probabilidad de resultados regulatorios de calidad. La implementación de buenas prácticas regulatorias por sí sola es un paso significativo hacia la cooperación, ya que las reglamentaciones bien diseñadas producen resultados que generan menos desafíos transfronterizos.

Es más fácil lograr la cooperación regulatoria cuando se trabaja con resultados regulatorios de calidad en diferentes jurisdicciones. Estos resultados de calidad son a menudo el resultado de la adhesión a las buenas prácticas regulatorias. En estas instancias, los reguladores pueden entender, confiar y apreciar fácilmente la calidad de las reglamentaciones. Si bien las buenas prácticas reguladoras son importantes para la cooperación regulatoria, esta cooperación también puede apoyar la implementación de buenas prácticas regulatorias. Cualquier proceso de elaboración de reglamentaciones se ve reforzado mediante el intercambio de información, lo que se extiende al intercambio de información entre los reguladores a través de las fronteras. Un aprendizaje y enfoques más profundos para la resolución de problemas obtenidos a través de la cooperación apoyan una mejor coherencia regulatoria.

En resumen, las buenas prácticas regulatorias son mejoradas mediante la cooperación regulatoria, pero sin buenas prácticas regulatorias, la cooperación regulatoria está a menudo fuera de alcance.

“La implementación de buenas prácticas regulatorias por sí sola es un paso significativo hacia la cooperación, ya que las reglamentaciones bien diseñadas producen resultados que generan menos desafíos transfronterizos”.

2. Los beneficios de la cooperación regulatoria

Beneficios para los Reguladores

Los reguladores tienen responsabilidades importantes y trabajos difíciles. Los mercados, los productos y los servicios se mueven rápidamente y los recursos para los reguladores son escasos. Un buen regulador se preocupa por resultados regulatorios de calidad. La implementación de BPR y el involucramiento en la cooperación regulatoria ayudan a satisfacer las necesidades de un regulador a través de:

- ✓ La facilitación de intercambios mejorados con una variedad de grupos de interés a fin de comprender mejor una necesidad regulatoria y evitar consecuencias no deseadas;
- ✓ La implementación de un proceso de análisis para determinar las opciones regulatorias, maximizar los beneficios, minimizar los costos y evaluar los impactos;
- ✓ La obtención de reglamentaciones de calidad, que a su vez conducen a un mejor cumplimiento por parte de la industria, con lo que se logra el resultado regulatorio último, y
- ✓ La habilitación de los reguladores para conjuntar los recursos en apoyo de la optimización de las aprobaciones regulatorias o compartir las responsabilidades para llevar a cabo la vigilancia en el mercado.

Beneficios para los Consumidores

Los consumidores esperan que los reguladores ayuden a protegerlos. Sin embargo, también quieren tener la oportunidad de tomar decisiones por sí mismos, así como tener acceso a los productos y servicios más novedosos y a los precios más bajos posibles. Para los consumidores, las buenas prácticas regulatorias y la cooperación regulatoria les permiten:

- ✓ Un mayor grado de confianza del consumidor de que las reglamentaciones están proporcionando las salvaguardas apropiadas, y
- ✓ Mayor acceso a una amplia gama de productos y servicios, a mejores precios.

Beneficios para la Economía, los Negocios y la Inversión Extranjera

Directa

En ausencia de buenas prácticas regulatorias y de cooperación regulatoria, los fabricantes, los proveedores de servicios, los minoristas, las PYMES y los agricultores se enfrentan a procesos regulatorios arbitrarios, duplicativos y muchas veces opacos que fallan al no tomar en cuenta sus puntos de vista y experiencias. La reducción de estos problemas conduciría a:

- ✓ Mayor previsibilidad con respecto a los marcos regulatorios y su aplicación;
- ✓ Resultados regulatorios sólidos que minimizan los costos de cumplimiento y las ineficiencias;
- ✓ Reglamentaciones diseñadas con sensibilidad a las cadenas de suministro globales;
- ✓ Un entorno de negocios más próspero en el que progresa la innovación, y
- ✓ Un impulso a la competitividad de la economía.

Beneficios para el Comercio

A pesar de la naturaleza altamente integrada de la economía global, los marcos regulatorios se desarrollan principalmente país por país. De esta manera, los productos y servicios que atraviesan fronteras se enfrentan a una creciente gama de reglamentaciones que pueden variar desde ser opacas a estar duplicadas o ser conflictivas. Más aún, se ha estimado que mientras los aranceles globales son del 5 %, las barreras no arancelarias vinculadas a fricciones regulatorias equivalen a un arancel del 20 %¹. Las BPR y la cooperación regulatoria pueden afectar positivamente al comercio y a la inversión mediante:

- ✓ La facilitación de exportaciones, especialmente para las PYMES, que a menudo no tienen la escala para cumplir con los desafíos de cumplimiento en los mercados extranjeros;
- ✓ El aseguramiento de un proceso regulatorio transparente y predecible que conduzca a resultados de calidad, es fundacional para el estado de derecho y fomenta un entorno atractivo para la inversión extranjera directa;
- ✓ La reducción de las fricciones regulatorias al comercio para permitir que más ciudadanos y empresas tengan acceso a nuevos productos, servicios y tecnología, lo que conduce a una mayor competitividad y crecimiento económico.

¹ Pascal Lamy – ‘Looking Ahead: The New World of Trade’, ECIPE, 9 de marzo de 2015.

3. Componentes clave de las Buenas Prácticas Regulatorias

Dado que las buenas prácticas regulatorias se refieren a la creación y el seguimiento de un proceso para la elaboración de reglamentaciones, es imperativo que el proceso de elaboración de reglamentaciones incorpore controles para garantizar la rendición de cuentas. Las decisiones políticas tomadas por un gobierno limitarán el grado de libertad de la que goza un regulador, pero, una vez que se ha fijado el objetivo político, las buenas prácticas regulatorias deben guiar el proceso de elaboración de reglamentaciones.

1) Transparencia y participación de os grupos de interés

Es importante que el proceso regulatorio sea transparente e involucre a un grupo de grupos de interés. Para lograrlo de la mejor manera, un proceso de elaboración de reglamentaciones debería incluir:

Pronóstico regulatorio: una publicación electrónica centralizada, idealmente actualizada cada seis meses, de actividades regulatorias planeadas y en curso. Esta divulgación centra la atención de los reguladores, mantiene a los grupos de interés informados y prevé consideraciones futuras.

Registro regulatorio nacional: una publicación electrónica centralizada, emitida con una frecuencia regular (semanal o mensual), que sirve como mecanismo de coordinación, mantiene a los grupos de interés informados y solicita sus aportaciones respecto de asuntos regulatorios activos.

Oportunidad para comentarios públicos: tras la notificación, idealmente en forma electrónica, a través de un registro regulatorio nacional, las autoridades reguladoras deben buscar orientación antes de redactar la reglamentación y publicar los proyectos de reglamentaciones para hacer comentarios en un calendario que permita a los grupos de interés responder. Idealmente, este período de tiempo sería de 60 días o más.

Publicación de evidencia/Análisis regulatorio: no basta simplemente publicar en línea un proyecto de reglamentación. También es importante compartir con los grupos de interés los datos que respaldan el proyecto de reglamentación, así como el análisis regulatorio que guio la determinación inicial del regulador.

Atención y respuesta a los comentarios de los grupos de interés: ser transparente y buscar aportaciones incluye una vía de respuesta. Después de que se haya publicado un proyecto de reglamentación y antes de que se finalice, el proceso regulatorio debería exigir al regulador la evaluación de las aportaciones recibidas y que trate de modificar el proyecto de reglamentación en consecuencia. También es importante que, cuando se finaliza una

reglamentación, el regulador comunique el razonamiento detrás de los cambios que se hicieron como resultado de las aportaciones de los grupos de interés, así como la justificación de los cambios que no se hicieron. Es importante que los grupos de interés sepan que fueron escuchadas y que se les permita comprender mejor el pensamiento del regulador. También es importante protegerse contra la captura regulatoria, que es el resultado de una influencia opaca en el proceso regulatorio.

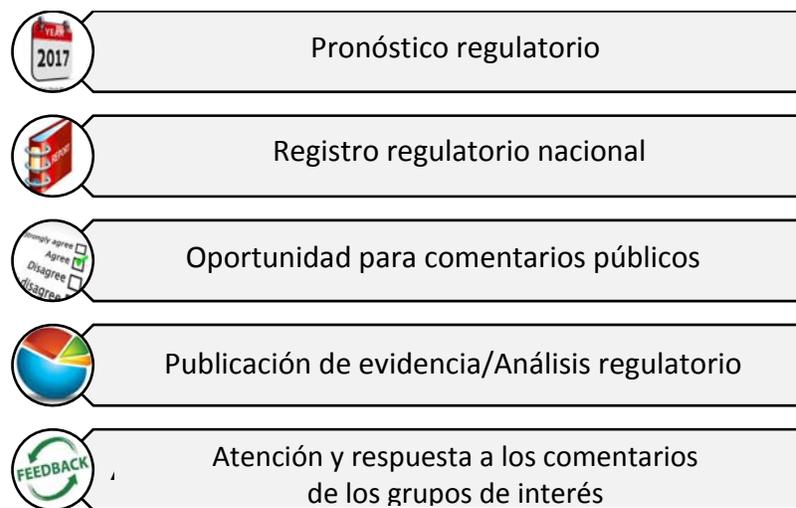


Imagen 3: Cinco etapas de transparencia y participación de los grupos de interés

2) Datos cualitativos y ciencia sólida

Un buen proceso de elaboración de reglamentaciones proporciona orientación a los reguladores sobre cómo recolectar datos cualitativos y hace responsables a los reguladores de utilizar ciencia sólida para guiar la coherencia regulatoria. Malas aportaciones llevan a malos resultados. La recopilación de hechos y el uso de una ciencia sólida conducen a una toma de decisiones basada en hechos y a mejores resultados regulatorios.

3) Enfoque basado en el Riesgo

La medición del riesgo y la determinación de un camino hacia adelante para administrar el riesgo en la reglamentación es sumamente importante. Calibrar el enfoque correcto para el riesgo es fundamental ya que el riesgo es inherente a todo. Los esfuerzos para eliminar todos los riesgos a través de la reglamentación se traducen en una cerrazón regulatoria, ahoga la innovación y trae como resultado una carga pesada para la economía. En contraste, la falta de control del riesgo representa peligros reales para

lograr resultados regulatorios importantes. Las buenas prácticas regulatorias imponen disciplinas sobre el proceso regulatorio para considerar cuidadosamente los riesgos involucrados y calibrar el enfoque regulatorio apropiado.

4) Evaluación de impacto regulatorio (EIR)

Las buenas reglamentaciones anticipan el impacto que tendrán en el mercado. Ellas proyectan los beneficios, en particular los beneficios económicos, que una reglamentación determinada tendrá sobre los costos en el mercado. Todas las reglamentaciones producen beneficios y costos. Solo las reglamentaciones donde los beneficios superan a los costos deben convertirse en ley. Las buenas prácticas regulatorias orientan los esfuerzos de los reguladores para calcular mejor los costos y los beneficios, mediante la elaboración de guías y el desarrollo de una metodología común utilizada a través de las autoridades reguladoras. El apéndice de esta publicación incluye una lista de control desarrollada por reguladores de los Estados Unidos para ser utilizada al redactar y examinar sus EIR.

5) Análisis en favor de la Competencia

A menudo pasado por alto, es importante aplicar un análisis de la competencia como parte de la coherencia regulatoria. La observancia en materia de competencia es típicamente considerada como una disciplina sobre las restricciones del sector privado que dañan una economía. Sin embargo, las decisiones regulatorias del gobierno rutinariamente dan forma a la economía de

maneras que, a menudo, son mucho más profundas que cualquier actividad que emprenda un actor privado. Como resultado, la reglamentación puede tener un impacto adverso en el mercado, escogiendo ganadores y perdedores. Puede impedir la entrada al mercado y favorecer a los jugadores más grandes en detrimento de los más pequeños. Por esta razón, considerar la coherencia regulatoria a través de una lente de la competencia como parte del proceso regulatorio puede ser útil para evitar las reglamentaciones que traigan como resultado una economía estancada.

“Mirar el diseño regulador a través de una lente de la competencia... puede ser increíblemente útil para evitar las reglamentaciones que traigan como resultado una economía estancada”.

6) Impacto Internacional

Algunos productos y servicios están dominados en gran parte por las importaciones y las cadenas de suministro son sofisticadas y de naturaleza global. En consecuencia, el proceso regulatorio debe reconocer el grado en que un reglamento propuesto tendrá impactos de gran alcance. Sin cuestionamiento, los productos y servicios que entran a un país deben

cumplir con los requisitos regulatorios, pero un regulador no puede permitir el desarrollo de la reglamentación sin considerar una dimensión internacional cada vez más importante, que debe incorporarse en el diseño regulatorio.

7) Función de las Normas

Las normas pueden desempeñar un papel importante en la reglamentación. Las normas son desarrolladas por grupos de interesados públicos y privados para cumplir con las especificaciones técnicas y pueden ser una herramienta eficaz que apoya la reglamentación cuando la usan tanto los reguladores como la industria. Se alienta a los gobiernos a que utilicen al máximo las normas del sector privado, siempre que sea posible, como base para la reglamentación, y que hagan una referencia normativa a dichas normas, en lugar de crear reglas únicas del gobierno.

Los gobiernos pueden participar en los procesos de elaboración de normas como un medio para establecer reglas de cumplimiento que se promulguen más rápido, de manera más rentable y con más calidad que las normas elaboradas solamente por los propios gobiernos. Esas normas conjuntamente desarrolladas se benefician de conocimientos aplicables a las últimas tecnologías y, en consecuencia, son más aplicables al producto o servicio regulado, al tiempo que también aumentan la efectividad y la calidad de la reglamentación. En caso de que no exista una norma que cumpla con las necesidades de un regulador, la mejor práctica es que el regulador pida a la industria que cree la norma. Tal enfoque es altamente efectivo ya que la industria está motivada para responder, en lugar de tener una norma que se le imponga.

“La OMC alienta a los gobiernos a que utilicen al máximo las normas del sector privado y que hagan una referencia normativa a dichas normas en lugar de crear reglas únicas del gobierno”.

Existe también un vínculo importante entre el uso de normas en la reglamentación y los compromisos comerciales dentro de la Organización Mundial del Comercio (OMC), donde existe el requisito de que las normas contenidas en las reglamentaciones no sean más restrictivas del comercio de lo necesario para alcanzar objetivos regulatorios legítimos. La OMC alienta a los gobiernos a que utilicen al máximo normas internacionalmente armonizadas y a que hagan referencia normativa a dichas normas en lugar de crear reglas únicas del gobierno o regionales, lo que pueden crear obstáculos técnicos al comercio. La confianza en las normas elaboradas por el sector privado no solo es una buena práctica regulatoria, sino también la mejor manera de minimizar las cargas regulatorias innecesarias, las ineficiencias económicas, la creación de obstáculos técnicos a

los exportadores y el incumplimiento de las obligaciones comerciales internacionales. Un buen sistema regulatorio otorga un premio a los reguladores que observan las normas industriales cuando sea posible.

8) Función de la Evaluación de la Conformidad

En adición a las normas, se alienta a los gobiernos a aprovechar los mecanismos de evaluación de la conformidad del sector privado como medio para que la industria pueda demostrar el cumplimiento de las reglamentaciones y normas, sin recurrir a la creación, el mantenimiento y la administración de regímenes de cumplimiento que sean solo del gobierno. Los ejemplos incluyen la acreditación por parte de terceros, las pruebas, la certificación, la inspección y la auto - declaración de conformidad del fabricante. Los mecanismos apropiados dependen del nivel de riesgo de incumplimiento, según lo que determine el regulador. Asimismo, cuando un gobierno trata de desarrollar un programa de evaluación de la conformidad, debe adherirse a las mismas buenas prácticas regulatorias que se usan en el desarrollo de las reglamentaciones.

9) Evaluación ex - post

Las buenas prácticas regulatorias también se extienden a la reglamentación que ha entrado en vigor; lo que a veces se conoce como una mirada regulatoria hacia atrás. Las reglamentaciones tienen ciclos de vida: surgen desafíos, las reglamentaciones se redactan, las reglamentaciones se imponen a la economía y esas reglamentaciones tienen un impacto. A medida que pasa el tiempo, surgen nuevos desafíos y se repite el proceso regulatorio. Un proceso regulatorio de vanguardia pone el mismo énfasis en la evaluación ex-post de las reglamentaciones y en el diseño regulator ex-ante. Este enfoque aumenta la comprensión de un regulador sobre cómo la comunidad regulada responde a la reglamentación, pone al regulador en posición de corregir sobre la marcha sus decisiones reglamentarias e informa mejor las futuras evaluaciones de impacto ex - ante.

“Un proceso regulador de vanguardia pone el mismo énfasis en la evaluación ex-post y en el diseño regulator ex-ante. Hacer esto aumenta la comprensión de cómo la comunidad reglamentada responde a la reglamentación”.

10) Coordinación Central

Con el fin de asegurar que todas las buenas prácticas regulatorias estén bien comprendidas y sean seguidas por todas las autoridades reguladoras, es fundamental que un gobierno cuente con un órgano central de coordinación y supervisión responsable de administrar el proceso regulatorio y asegurar la adherencia a las mejores prácticas.

4. El papel de un Órgano Central de Coordinación

¿Por qué un gobierno debe tener un órgano central de coordinación?

Poner en práctica prácticas regulatorias que conduzcan a una buena coherencia regulatoria es importante, pero asegurar que sean aplicadas a menudo es el mayor reto para los gobiernos. Un órgano central de coordinación que gobierne la rendición de cuentas y la consistencia en el proceso regulatorio se considera cada vez más como el mecanismo más efectivo para aplicar la supervisión regulatoria y mejorar la reglamentación.

Los beneficios para un órgano central de coordinación incluyen:

“Un órgano central de coordinación...se considera cada vez más como el mecanismo más efectivo para aplicar la supervisión regulatoria y mejorar la reglamentación”.

Mejora de la coordinación regulatoria

Un órgano central de coordinación proporciona a los reguladores, que tienen misiones enfocadas, un objetivo, una perspectiva objetiva y transversal que refuerza la coordinación entre los diferentes ministerios involucrados en el proceso regulatorio. Esto ayuda a evitar los efectos negativos que surgen bajo un sistema administrativo fragmentado.

Asegurar la rendición de cuentas política y la credibilidad regulatoria

Un órgano central de coordinación se asegura de que las reglamentaciones individuales apoyen las prioridades de política de un gobierno, mientras que mantiene la credibilidad de la revisión regulatoria a través de su independencia y experiencia. Por un lado, puede asegurar que las reglamentaciones propuestas cumplan con las metas de política de un gobierno, al revisar las reglamentaciones individuales y sus EIR, al tiempo que emite directrices para los organismos basadas en el conocimiento privilegiado de la agenda del gobierno. Por otro lado, cuando la opinión de los expertos difiere de las prioridades de un gobierno, el órgano de supervisión puede explicar a los tomadores de decisiones los impactos y las compensaciones de las decisiones políticas por medio del análisis técnico.

Mejora de la consistencia regulatoria

Un órgano central de coordinación mejora la calidad de la reglamentación mediante la aplicación de un control coherente y consistente de la calidad, así como proporcionando análisis, directrices y apoyo regulatorio. No solo asegura el uso de criterios consistentes y coherentes durante el proceso de revisión regulatoria, sino que también puede ayudar a los reguladores a mejorar la calidad de la reglamentación mediante la emisión de directrices para un análisis sólido y un proceso regulatorio consistente.

Incremento de la conciencia del público sobre la reglamentación

Un órgano central de coordinación incrementa la conciencia del público sobre la calidad y la mejora regulatoria. Está bien posicionado para participar en la comunicación externa, pidiendo la participación de los grupos de interés y agregando las diversas aportaciones para dar forma a una mejor reglamentación.

Facilitación de la cooperación regulatoria internacional

Con una autoridad apropiada, un órgano central de coordinación puede facilitar y mejorar el involucramiento internacional, eliminando las divergencias y barreras regulatorias innecesarias, al tiempo que consigue la coordinación de los objetivos regulatorios a través de países.

¿Qué debe considerarse al formar un órgano central de coordinación?

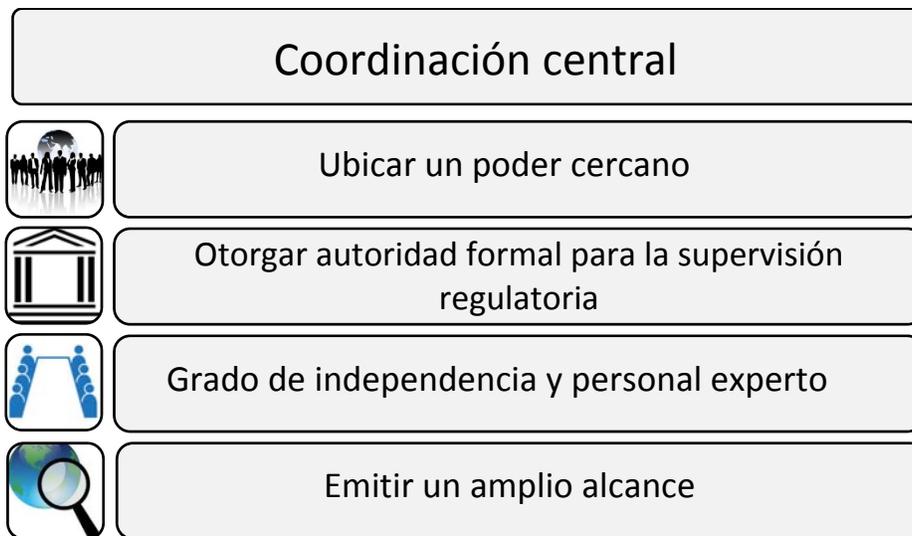


Imagen 4: Factores clave que deben tenerse en cuenta al formar un órgano central de coordinación.

1) Ubicación de un órgano central de coordinación

Un órgano central de coordinación puede ser ubicado en una oficina del presidente o del Primer Ministro, en un ministerio poderoso, o como una oficina gubernamental independiente de vigilancia. Sin importar la ubicación, un órgano central de supervisión ejerce su autoridad de manera más efectiva y eficiente cuando se encuentra cerca de un lugar de poder en el gobierno, con acceso a funcionarios influyentes del gobierno.

Centro del gobierno: la ubicación del órgano central de supervisión en el centro del gobierno es más común en los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), incluida la Oficina de Información y Asuntos Regulatorios (OIRA por sus siglas en inglés) en los Estados Unidos, que se encuentra en la Oficina Ejecutiva del presidente. Este órgano de supervisión está cerca del poder (es decir, el presidente), lo que asegura la rendición de cuentas a nivel político y permite que la supervisión regulatoria influya en el proceso de toma de decisiones. También puede mejorar la coordinación entre autoridades reguladoras, reducir las redundancias, mejorar la comunicación y conducir a una mayor cohesión de las prioridades de las políticas nacionales. Sin embargo, se debe tener cuidado para evitar la politización indebida del proceso, ya sea percibida o real.

Ministerio: en ocasiones un órgano central de supervisión se ubica en un ministerio, normalmente con el claro apoyo del presidente o de la Oficina del Primer Ministro, o directamente se le vincula a un organismo económico o presupuestario. Este enfoque suele utilizarse si el centro de gobierno carece de la capacidad institucional y los recursos para la supervisión regulatoria. El órgano de supervisión regulatoria de México, la Comisión Federal de Mejora Regulatoria (COFEMER), dependiente de la Secretaría de Economía, es un ejemplo de este enfoque.

2) Autoridad formal para la supervisión regulatoria

La autoridad formal para un órgano central de coordinación puede provenir de la legislación, una orden ejecutiva u otras directivas. Independientemente del vehículo, la autoridad formal es más eficaz cuando está bien definida y otorga al órgano de revisión el poder real para revisar y verificar la reglamentación.

Legislación: en la República Checa, la República de Corea y México, la legislación crea la autoridad formal para la revisión regulatoria. Un claro beneficio de incluir una autoridad formal en la legislación es que institucionaliza la revisión regulatoria a través de la ley, lo que la hace menos vulnerable a los ciclos políticos. La legislación que autoriza la revisión regulatoria es más efectiva cuando la autoridad es significativa y está claramente definida.

“Independientemente del vehículo, la autoridad formal es más eficaz cuando está bien definida y otorga al órgano de revisión el poder real para revisar y verificar la reglamentación”.

Órdenes ejecutivas: en los Estados Unidos, la revisión regulatoria centralizada se ha establecido a través de órdenes ejecutivas, que son documentos presidenciales que rigen el poder ejecutivo. La Orden Ejecutiva 12866 ha regido la revisión regulatoria en los Estados Unidos desde 1993 y ha establecido principios fundamentales de la reglamentación que todavía están vigentes en la actualidad. De manera importante, esta orden establece a la OIRA como guardián de la reglamentación al permitirle devolver a las autoridades reguladoras las reglamentaciones que no cumplan con altos criterios de calidad regulatoria y analítica.

Cinco logros clave de la Orden Ejecutiva 12866

- ✓ Institucionaliza la revisión regulatoria centralizada dentro de la Oficina de Información y Asuntos Regulatorios (OIRA por sus siglas en inglés).
- ✓ Exige un análisis de los beneficios y costos de las reglamentaciones significativas.
- ✓ Exige que las autoridades reguladoras consideren propuestas regulatorias alternativas.
- ✓ Alienta a los organismos a involucrar al público en la planificación regulatoria.
- ✓ Establece una filosofía de gobernanza regulatoria y los principios de buenas prácticas regulatorias bajo las cuales los organismos gubernamentales deben operar.

Otras directivas: la revisión regulatoria también puede establecerse a través de un decreto o Guías del Primer Ministro (como en Australia, Austria, Francia, Italia y los Países Bajos) o a través de una directiva o resolución del Gabinete o del gobierno (como en Canadá, Dinamarca, Finlandia, Alemania, Japón y el Reino Unido).

3) Independencia y pericia del personal

La pericia del personal y la independencia política de un organismo coordinador asegura que la revisión regulatoria sea un proceso más profesional que político.

Especialización: el personal puede estar formado por economistas o expertos en campos especializados como el derecho, las ciencias ambientales o las ciencias sociales, dependiendo del alcance de la supervisión regulatoria. En los Estados Unidos, por ejemplo, la OIRA cuenta con cerca de 45 profesionales con experiencia en economía, derecho, análisis de políticas, estadística y tecnologías de la información. Algunos de ellos también se especializan en salud pública, toxicología, epidemiología, ingeniería y otros campos técnicos, lo que les permite revisar de manera efectiva la reglamentación basada en la ciencia.

Independencia: la pericia también ayuda a garantizar la objetividad y la independencia de la supervisión regulatoria. Por el contrario, un personal que carece de pericia puede no ser capaz de funcionar como un intermediario entre expertos y líderes políticos. Uno de los medios para ayudar a mantener la independencia es un mandato permanente: el establecimiento de una

autoridad de revisión formal a través de la legislación puede hacer que el personal y la revisión regulatoria sean menos vulnerables a los ciclos políticos.

4) Alcance de la supervisión

Un órgano central de coordinación puede abarcar una diversidad de actividades regulatorias, lo que puede incluir propuestas de legislación, propuestas de reglamentaciones, reglamentaciones existentes y documentos de orientación o guía. Puede cubrir todas las actividades o actividades seleccionadas. Los siguientes atributos definen parte del alcance de la supervisión.

Tiempos: ex-ante contra ex-post: la revisión de la reglamentación antes de que sea finalizada (revisión *ex-ante*) ha sido más común que la revisión de la reglamentación existente (revisión *ex-post*). La revisión en la fase de proyecto mantiene flexibilidad mediante la incorporación de comentarios a una reglamentación propuesta, lo que evita los costos políticos de realizar cambios en etapas posteriores. Sin embargo, la revisión de la reglamentación existente puede ser beneficiosa, ya que puede identificar problemas de implementación y crea incentivos para una mejor formulación de reglamentaciones. Desde el punto de vista administrativo, una revisión *ex-post* basada en datos e información bien supervisados puede servir de verificación para un análisis *ex-ante*.

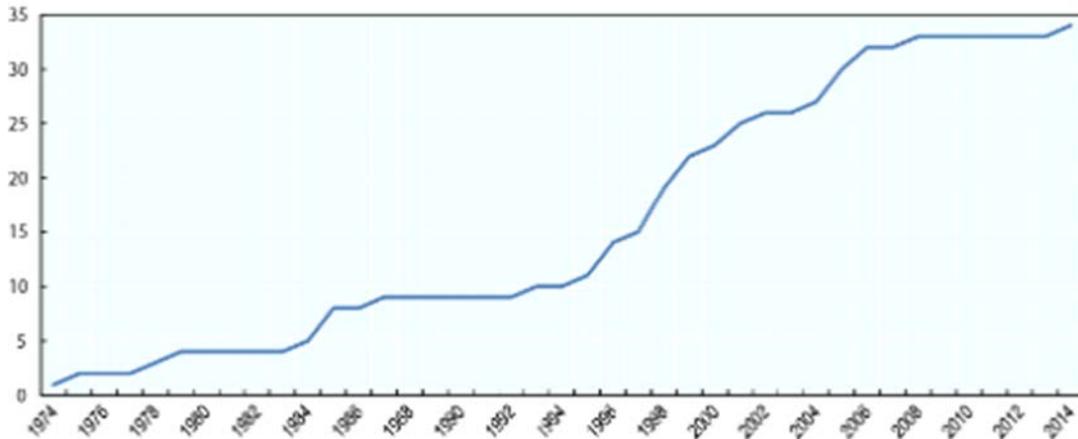
Tipo de acción legal: legislación contra reglamentación: en los Estados Unidos y en muchos otros países, el alcance de la revisión regulatoria abarca las reglamentaciones promulgadas por las autoridades reguladoras federales. En contraste, el órgano de supervisión regulatoria de la Unión Europea, -un recientemente establecido e independiente Comité de Control Reglamentario², revisa evaluaciones de impacto para la legislación propuesta por la Comisión Europea.

Las revisiones tanto de la legislación como de la reglamentación tienen beneficios sustanciales. Las revisiones de la reglamentación mejoran directamente su calidad y ayudan a lograr sus objetivos, mientras que las revisiones de la legislación mejoran el contexto para desarrollar una mejor reglamentación futura. Normalmente, la autoridad otorgada a través de la legislación podría conducir a una revisión más amplia de la legislación futura, mientras que la autoridad otorgada por un decreto presidencial generalmente trae como resultado una revisión de la reglamentación dentro del poder ejecutivo.

² El Comité de Control Reglamentario de la UE reemplazó a la antigua Junta de Evaluación del Impacto que se creó en 2006.

Capítulo 4: El papel de un órgano central de coordinación

Cantidad de jurisdicciones



Tendencia en la adopción de la EIR en las jurisdicciones de la OCDE³

Umbral para la revisión: todo contra seleccionadas: la supervisión *ex-ante* de la reglamentación puede extenderse a todas las reglamentaciones propuestas o solo a las reglamentaciones seleccionadas, de acuerdo con ciertos criterios predefinidos. Hay ejemplos de ambas opciones en el mundo real.

Por ejemplo, Francia, Suiza y los Países Bajos requieren una EIR y supervisión para todas las reglamentaciones propuestas. Por el contrario, los Estados Unidos solo revisan reglamentaciones “significativas”, que incluyen alrededor de 400 reglamentaciones propuestas y finales por año, que se espera tengan el mayor impacto en la sociedad. Dada la gran cantidad de reglamentos emitidos anualmente en muchos países, establecer un umbral específico para definir los reglamentos sujetos a revisión es una manera efectiva de garantizar una supervisión regulatoria creíble, dada la capacidad y los recursos con frecuencia limitados que se encuentran a disposición de un organismo de supervisión.

³ Resultados de la encuesta sobre indicadores de la reglamentación de la OCDE, 2014; Medición del desempeño regulatorio

<http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/measuring-regulatory-performance.htm>

¿Cuáles son las funciones clave de un órgano central de coordinación?

1) Establecer buenas prácticas regulatorias y principios de la reglamentación

Los órganos centrales de coordinación deben ser responsables del establecimiento de buenas prácticas regulatorias y de desarrollar herramientas para que los reguladores mejoren la reglamentación. El uso de buenas prácticas regulatorias se mejora proporcionando a las autoridades reguladoras directrices sobre cómo administrar el proceso regulatorio y llevar a cabo el análisis.

En los Estados Unidos, se han publicado memoranda conocida como “circulares” para proporcionar a los reguladores guías sobre cómo llevar a cabo evaluaciones de impacto regulatorio y cómo descontar los costos y beneficios futuros. Estas circulares, que incorporan las mejores prácticas para el análisis regulatorio, están a disposición del público, lo que mejora aún más la transparencia en el proceso de elaboración de reglamentaciones y la previsibilidad para los grupos de interés externos.

Ejemplos de Orientación de los Estados Unidos

Circular A-119: Desarrollo y uso de normas de consenso voluntario

Esta guía refuerza las buenas prácticas regulatorias y la previsibilidad al animar a las autoridades regulatorias a beneficiarse de las normas privadas de la industria en lugar de crear reglas únicas del gobierno que no dependen de la experiencia en el sector. De conformidad con esta circular, basarse en la pericia y las normas del sector privado “sigue siendo la principal estrategia para el involucramiento del gobierno en el desarrollo de normas”.

Orientación de la Ley de Calidad de la Información

Esta orientación a las autoridades reguladoras fortalece la transparencia al proporcionar orientación de política y procedimiento para garantizar que la información y los datos difundidos por las autoridades reguladoras cumplan con las normas de calidad, objetividad, utilidad e integridad.

2) Asegurar una planificación a futuro de la actividad regulatoria

Los órganos centralizados de coordinación pueden aumentar la transparencia y la rendición de cuentas en materia regulatoria al conjuntar los planes y las agendas regulatorias de los reguladores de todo el gobierno - asegurando que los grupos de interés externos sean conscientes de medidas regulatorias futuras. El poner a disposición del público agendas regulatorias a futuro también informa a los socios comerciales internacionales y mejora las oportunidades para la coordinación regulatoria internacional. En los Estados Unidos, las leyes exigen que los organismos publiquen dos agendas regulatorias por año, informando al público en general cuáles reglamentaciones están en marcha y cuáles están planificadas para los próximos 12 meses. Además, a partir de 2008, se instruyó a las autoridades reguladoras de los Estados Unidos que destaquen en la agenda regulatoria las reglamentaciones que se espera tengan un impacto significativo en el comercio y las inversiones internacionales. Este sistema de notificación temprana proporciona a los grupos de interés una amplia oportunidad para planificar los desarrollos en materia regulatoria y participar en el proceso de formulación de reglamentaciones.

3) Revisar el borrador de las propuestas y medidas regulatorias finales antes de su publicación

Este proceso de revisión ayuda a asegurar que las reglamentaciones son consistentes con los principios establecidos y los requisitos analíticos.

Consistencia regulatoria: la revisión regulatoria garantiza que las reglamentaciones individuales no creen inconsistencias con otras reglamentaciones, programas de otras autoridades reguladoras o con las políticas y prioridades de una administración. El examen efectuado por un órgano central de coordinación también garantiza que las reglamentaciones cumplan objetivos sociales amplios, en lugar de los objetivos de una autoridad reguladora específica.

Calidad regulatoria: la revisión regulatoria independiente protege la calidad de las reglamentaciones al asegurar que el análisis que sustenta las nuevas reglas sea coherente con las mejores prácticas y las guías actuales. Este control de calidad del análisis regulatorio mejora la calidad de los análisis de las autoridades reguladoras y de los resultados regulatorios.

Revisión regulatoria en números

La revisión proporciona a las autoridades reguladoras retroalimentación importante sobre la calidad de sus reglamentaciones, lo que lleva a un mejor análisis y resultados regulatorios. Por ejemplo, en los Estados Unidos, de las 319 reglamentaciones finales que se revisaron en 2016, más del 90 % sufrió revisiones como resultado, y 6 reglas finales fueron retiradas.

4) Coordinar la cooperación regulatoria internacional

Los órganos centralizados de revisión están bien posicionados para coordinar información sobre las acciones reguladoras amplias a nivel gubernamental para los grupos de interés, incluidas los extranjeros. Dadas sus autoridades y funciones, los órganos centralizados de supervisión regulatoria pueden desarrollar y supervisar planes de trabajo con otros gobiernos que abordan o previenen diferencias innecesarias en los requisitos regulatorios en más de una jurisdicción. En los Estados Unidos, la Orden Ejecutiva 13609 otorga al órgano central de coordinación un papel importante en la coordinación de las discusiones sobre la cooperación regulatoria internacional entre diferentes autoridades reguladoras.

Lista de control: El puente hacia la cooperación, paso a paso

Implementando buenas prácticas regulatorias

Transparencia y participación de los grupos de interés

- Pronóstico Regulatorio
- Registro Regulatorio Nacional
- Oportunidad para Comentarios Públicos
- Publicación de Evidencia / Análisis Regulatorio
- Responder a los Comentarios de los Grupos de Interés

Otros

- Uso de Datos Cualitativos y Ciencia Sólida
- Enfoque Basado en el Riesgo
- Evaluación de Impacto Regulatorio (EIR)
- Análisis en favor de la Competencia
- Evaluación del Impacto Internacional
- Aprovechar al Sector Privado en el Desarrollo de Normas y Evaluaciones de la Conformidad
- Evaluaciones *ex-post* de los Impactos Regulatorios

Órgano central de supervisión regulatoria

Estructura

- Ubicado cerca de los Principales Tomadores de Decisiones del Gobierno
- Con Autoridad Formal para la Supervisión Regulatoria
- Con Expertos e Independencia
- Con el Alcance Necesario de la Revisión para que sea Efectivo

Funciones

- Establecer y Fomentar Buenas Prácticas Regulatorias y principios de la Reglamentación
- Asegurar una Planificación a futuro de la Actividad Regulatoria
- Revisar las Medidas Regulatorias Propuestas y Finales antes de su publicación
- Coordinar la Cooperación Regulatoria Internacional

Apéndice

Lista de control de la evaluación de impacto regulador para los reguladores de los Estados Unidos

1. *¿Incluye la EIR una descripción razonablemente detallada de la necesidad de la acción regulatoria?*
2. *¿Incluye la EIR una explicación de cómo la acción regulatoria cubrirá dicha necesidad?*
3. *¿Utiliza la EIR una línea de base apropiada (es decir, la mejor evaluación de cómo se vería el mundo en ausencia de la acción propuesta)?*
4. *¿La información de la EIR está basada en la mejor información científica, técnica y económica más razonablemente obtenible y se presenta de manera precisa, clara, completa e imparcial?*
5. *¿Los datos, las fuentes y los métodos utilizados en la EIR se proporcionan al público en Internet para que una persona calificada pueda reproducir el análisis?*
6. *En la medida de lo posible, ¿la EIR cuantifica y monetiza los beneficios previstos de la acción regulatoria?*
7. *En la medida de lo posible, ¿la EIR cuantifica y monetiza los costos previstos?*
8. *¿La EIR explica y apoya una determinación razonada de que los beneficios de la reglamentación pretendida justifican sus costos (reconociendo que algunos beneficios y costos son difíciles de cuantificar)?*
9. *¿La EIR evalúa las alternativas potencialmente efectivas y razonablemente viables?*
 - *¿La EIR evalúa separadamente los beneficios y costos de diferentes disposiciones regulatorias si la reglamentación incluye una serie de disposiciones distintas?*
 - *¿La EIR evalúa al menos una alternativa que sea menos estricta y al menos una alternativa que sea más estricta?*
 - *¿Considera la EIR la posibilidad de establecer requisitos diferentes para las empresas grandes y pequeñas?*
10. *¿La opción preferida tiene los mayores beneficios netos (incluidos los beneficios potenciales económicos, ambientales, de salud y seguridad públicas y otras ventajas; los impactos distributivos, y la equidad), a menos que una ley exija un enfoque diferente?*
11. *¿Incluye la EIR una explicación de por qué la acción reguladora planeada es preferible a las alternativas potenciales identificadas?*
12. *¿Utiliza la EIR las tasas de descuento apropiadas para los beneficios y los costos que se espera que se produzcan en el futuro?*
13. *¿Incluye la EIR, si es pertinente y en donde lo sea, un análisis de incertidumbre adecuado?*
14. *¿Incluye la EIR, si es pertinente y en donde lo sea, una descripción separada de los impactos distributivos y de la equidad?*
 - *¿La EIR proporciona una descripción o contabilidad de los pagos de transferencia?*
 - *¿La EIR analiza los efectos relevantes sobre poblaciones desfavorecidas o vulnerables (por ejemplo, discapacitadas o pobres)?*
15. *¿Incluye el análisis un resumen ejecutivo en lenguaje claro, incluido un estado contable que resume las estimaciones de beneficios y costos de la acción regulatoria en consideración, incluidos los beneficios y costos cualitativos y no monetarios?*
16. *¿Incluye el análisis un cuadro claro y transparente que presente (en la medida de lo posible) los beneficios y costos previstos (cuantitativos y cualitativos)?*

Apéndice

Materiales de la UE

Directrices de evaluación de impacto de la UE

http://ec.europa.eu/smart-regulation/guidelines/ug_chap3_en.htm

Comisión Europea - Secretario General - Mejor reglamentación

http://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/better-regulation-why-and-how_en

Comité de Control Reglamentario

http://ec.europa.eu/info/files/regulatory-scrutiny-board-rules-procedure_en

Transparencia, Prácticas de Consulta Pública y Rendición de Cuentas del Gobierno en la Reglamentación de los Estados Unidos (escrito por un funcionario del gobierno de los Estados Unidos)

[http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2015/536482/IPOL_IDA\(2015\)536482_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2015/536482/IPOL_IDA(2015)536482_EN.pdf)

Materiales Internacionales

APEC - OCDE Lista de control integrada sobre la Reforma Regulatoria

<https://www.oecd.org/regreform/34989455.pdf>

OCDE 2012 Recomendación del Consejo sobre Política y Gobernanza Regulatoria

<http://www.oecd.org/governance/regulatory-policy/2012-recommendation.htm>

OCDE Principios sobre Mejores Prácticas para la Gobernanza de los Reguladores

http://www.oecd-ilibrary.org/governance/the-governance-of-regulators_9789264209015-en

OCDE Cooperación regulatoria

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

Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio de la OMC

https://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/17-tbt.pdf

Materiales de los Estados Unidos

Circular A-4

<https://www.federalregister.gov/documents/2003/10/09/03-25606/circular-a-4-regulatory-analysis>

Circular A-119

<https://www.federalregister.gov/documents/2016/01/27/2016-01606/revision-of-omb-circular-no-a-119-federal-participation-in-the-development-and-use-of-voluntary>

OE 12866

https://www.reginfo.gov/public/jsp/Utilities/EO_12866.pdf

OE 13609

<https://www.gpo.gov/fdsys/pkg/FR-2012-05-04/pdf/2012-10968.pdf>

Sitio web de la OIRA

<https://www.reginfo.gov/public/>

Agenda Unificada

https://www.reginfo.gov/public/jsp/eAgenda/StaticContent/UA_About.jsp

https://www.reginfo.gov/public/jsp/eAgenda/StaticContent/UA_HowTo.jsp