

## *Capítulo 7*

# **Política y gobernanza regulatoria**

## 7.1. TENDENCIAS GENERALES Y ARREGLOS INSTITUCIONALES

Los efectos diarios de las regulaciones se pueden sentir en todas partes: proporcionando un lugar seguro de trabajo para los ciudadanos, ayudando a proteger el medio ambiente y estableciendo requisitos para los negocios. Sin embargo, las regulaciones mal diseñadas o administradas pueden presentar riesgos para los ciudadanos, exacerbar los efectos ambientales y reducir la inversión privada. Peor aún, las reglas diseñadas de manera inapropiada pueden no lograr sus objetivos y dar lugar a una falta de confianza en las instituciones y en los gobiernos en general.

Los gobiernos de países de la OCDE han adoptado ampliamente políticas regulatorias para garantizar la calidad de sus regulaciones (OCDE, 2018). La política regulatoria se refiere al conjunto de reglas, procedimientos e instituciones introducidos por los gobiernos con el propósito expreso de desarrollar, administrar y revisar las regulaciones. Los elementos centrales de la política regulatoria son el uso de evidencia y el involucramiento de los actores interesados para mejorar estas tres etapas.

Los países de América Latina y el Caribe (ALC) están prestando cada vez más atención a la calidad de sus regulaciones. Desde 2015, varios países de ALC, tanto miembros como no miembros de la OCDE, han introducido o reformado sus bases legales para promover mejor la calidad regulatoria. En este sentido, Argentina, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Perú y República Dominicana han adoptado nuevos documentos que detallan los principios de sus políticas regulatorias. Asimismo, Chile introdujo nuevas medidas para mejorar la calidad regulatoria, y México fortaleció el marco legal existente sobre política regulatoria mediante la adopción de una nueva Ley General de Mejora Regulatoria y estableciendo que las autoridades públicas de todos los niveles de gobierno tienen la obligación de adoptar políticas de mejora regulatoria. Además, todos los países encuestados en la región, excepto Brasil, Chile y Perú, han asignado a un ministro específico u oficial de alto nivel la responsabilidad de reforma regulatoria para garantizar un apoyo político continuo.

Sin embargo, el alcance de las políticas regulatorias es aún limitado en muchos países de ALC. La reducción de las cargas administrativas y la simplificación de las regulaciones han sido razones sólidas para que los gobiernos adopten políticas e inviertan en capacidades para mejorar su calidad de las regulaciones. Esto se puede observar, por ejemplo, en Argentina, Perú y República Dominicana. Pocos países han ido más allá de este enfoque y han adoptado una perspectiva más amplia para la calidad regulatoria, abarcando su desarrollo, cumplimiento y evaluación. México sigue siendo una excepción en la región con respecto a la profundidad y el alcance de los requisitos para utilizar herramientas de política regulatoria.

A pesar de las reformas recientes, el marco institucional para la política regulatoria en los países de ALC requiere de un mayor desarrollo. Invertir en funciones apropiadas y capacidad suficiente para la supervisión es esencial para garantizar la aplicación coherente en la práctica de la política regulatoria. Junto con los esfuerzos recientes de reforma, países como Argentina, Ecuador y El Salvador

reformaron sus arreglos institucionales o establecieron nuevos organismos responsables de la promoción de políticas regulatorias. Las funciones de estos organismos varían desde la coordinación de la política en toda la administración, hasta la supervisión de los programas de simplificación administrativa o garantizar la calidad legal de las regulaciones. Sin embargo, en comparación con los países de la OCDE, es menos frecuente en los países de ALC encontrar mecanismos efectivos de supervisión, como la posibilidad de evaluar la calidad del análisis de impacto regulatorio (AIR) o revisar si los reguladores toman en cuenta los comentarios provistos durante las consultas. La adopción de estos mecanismos sigue siendo un desafío clave en todos los países de ALC.

### Metodología y definiciones

El indicador iREG para América Latina 2019 se basa en las respuestas a las encuestas de la OCDE-BID sobre Políticas y Gobernanza Regulatoria 2015-2016 y 2019. Los países encuestados en 2015-2016 fueron Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, México y Perú. La encuesta de 2019 actualiza esos países y, además, incorpora datos de Argentina, El Salvador y República Dominicana, encuestados por primera vez en 2019. Las respuestas fueron proporcionadas por funcionarios de gobierno y reflejan la situación al 31 de marzo de 2019. Los datos cubren las regulaciones iniciadas por el ejecutivo a nivel nacional, con enfoque en regulaciones subordinadas.

El término regulación se refiere al conjunto diverso de instrumentos mediante el cual los gobiernos establecen requisitos para las empresas y los ciudadanos. Ministro se refiere a la función política más importante dentro de una cartera. Funcionario de alto nivel se refiere a un funcionario público de alto rango en el ministerio, por ejemplo, un secretario permanente, secretario departamental, secretario de estado, secretario general o viceministro.

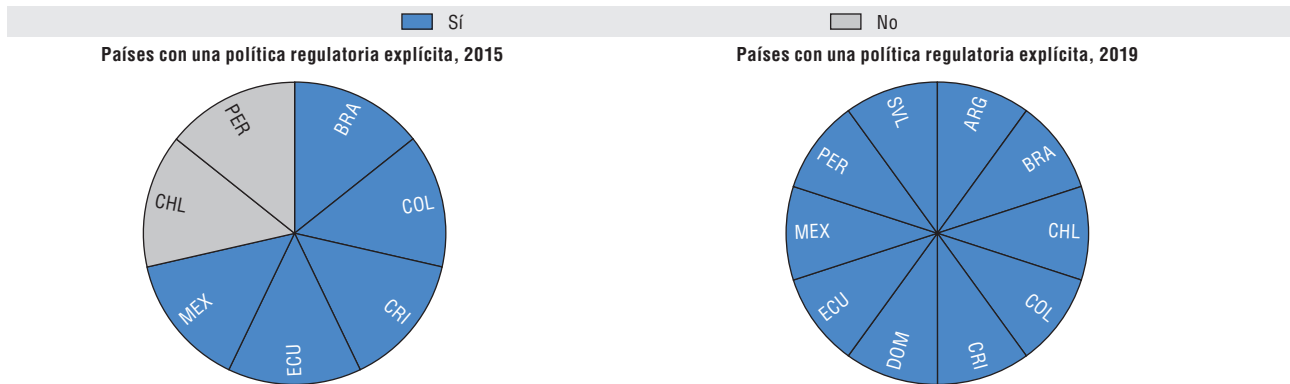
### Bibliografía complementaria

- OCDE (2018), *Regulatory Policy Outlook 2018*, OECD Publishing, Paris.
- OCDE (2012), *Recommendation of the Council on Regulatory Policy and Governance*, OECD, Paris.
- Querbach, T. and C. Arndt (2017), "Regulatory policy in Latin America: An analysis of the state of play", *OCDE Regulatory Policy Working Papers*, No. 7, OECD Publishing, Paris.

### Notas para los gráficos

Los datos de 2015 incluyen Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador México y Perú. Los datos de 2019 también incluyen a Argentina, El Salvador y República Dominicana.

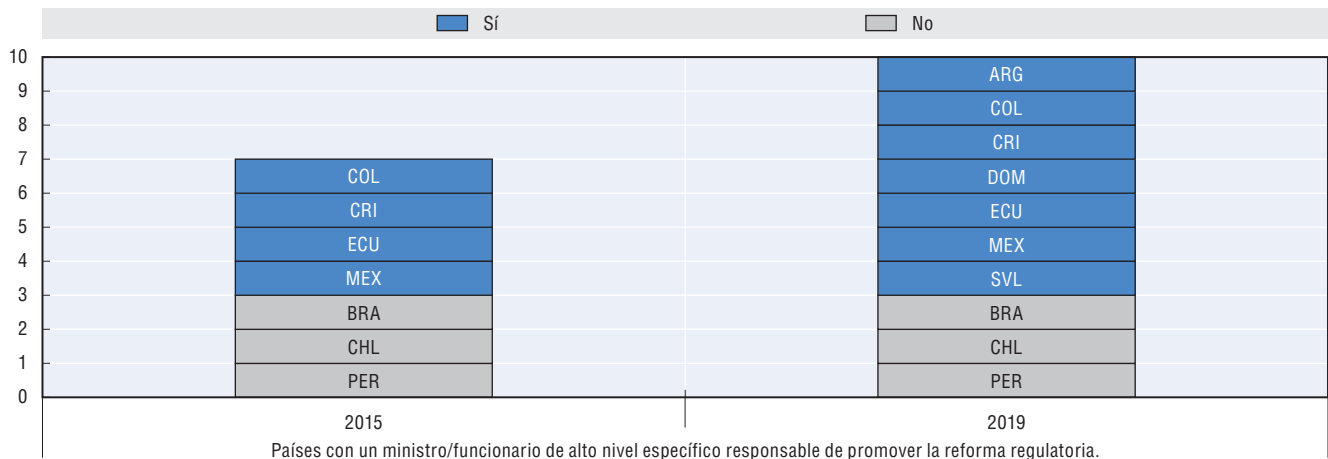
7.1. Política explícita de calidad regulatoria, 2015 y 2019



Fuente: Indicadores de Política y Gobernanza Regulatoria de la OCDE (iREG) para América Latina 2016 y 2019, <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/ireg-lac.htm>.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888934095457>

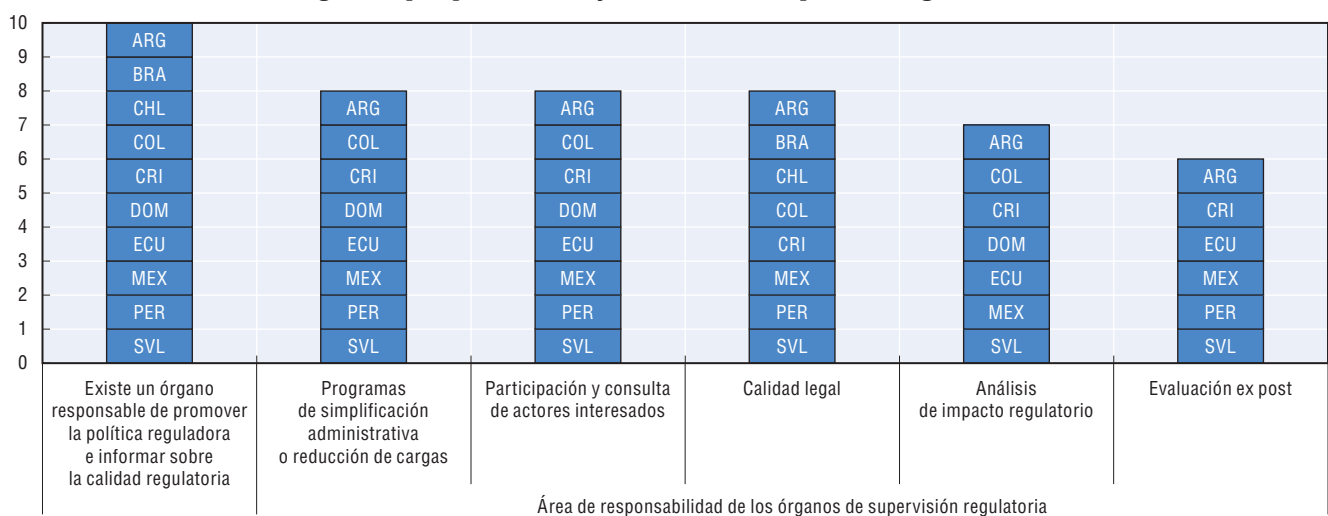
7.2. Países que asignan la responsabilidad de la calidad regulatoria a un funcionario de alto nivel, 2015 y 2019



Fuente: Indicadores de Política y Gobernanza Regulatoria de la OCDE (iREG) para América Latina 2016 y 2019, <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/ireg-lac.htm>.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888934095476>

7.3. Órganos que promueven y monitorean la política regulatoria, 2019



Fuente: Indicadores de Política y Gobernanza Regulatoria de la OCDE (iREG) para América Latina 2016 y 2019, <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/ireg-lac.htm>.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888934095495>

## 7.2. PARTICIPACIÓN DE ACTORES INTERESADOS EN LA PREPARACIÓN DE REGULACIONES SUBORDINADAS

Involucrar a aquellos que asumen los costos o disfrutan de los beneficios de las regulaciones, como las empresas, los consumidores y otros actores interesados, permite a los reguladores obtener información de aquellos que están “en el terreno”, ampliando la base de evidencia y mejorando así la calidad de las regulaciones.

Los países de ALC están comprometidos con involucrar a los actores interesados en el desarrollo de regulaciones subordinadas. Sin embargo, los resultados de los Indicadores OCDE de Política y Gobernanza Regulatoria (iREG) muestran que el desarrollo de sistemas efectivos para consultar a los actores interesados está rezagado en relación con los países de la OCDE. Por ejemplo, todos los países de esta región tienen requisitos legales para la participación de actores interesados en la formulación de regulaciones subordinadas, pero, a pesar de las reformas implementadas, estos requisitos suelen estar sistemáticamente reflejados en la práctica.

Es importante involucrar a los actores interesados en varias etapas del proceso de elaboración de regulaciones, incluso antes de que se tome la decisión de regular, cuando su aporte sirve para identificar la magnitud de los problemas de políticas y las posibles soluciones. Esto también fortalece su sentido de pertenencia, ya que conocen el propósito de las regulaciones y, por tanto, es más probable que las cumplan. La mayoría de los países de ALC realizan consultas tempranas solo para algunas regulaciones, lo que demuestra que esto aún no es una práctica común en la región.

No obstante lo anterior, todos los países de ALC consultan los proyectos de regulaciones, lo cual es clave para identificar efectos no deseados y problemas prácticos y para realizar controles de calidad a estas propuestas. Sin embargo, a diferencia de la mayoría de los países de la OCDE, en muchos de los encuestados esto se limita a consultas sectoriales o *ad-hoc*, o a consultas sobre regulaciones que afectan a grupos específicos de la población. Excepcionalmente, Colombia, Costa Rica y México cuentan con sistemas de consultas más sistemáticos.

La efectividad de estas consultas depende, en parte, de la disponibilidad de medios para proporcionar retroalimentación. Los países de ALC consultan cada vez más de forma electrónicas, y en todos ellos, al menos algunos reguladores tienen sitios web para recibir comentarios sobre los proyectos de regulaciones.

Sería beneficioso para los países de ALC seguir mejorando la transparencia de sus procesos de consulta. En este sentido, los comentarios recibidos deben ser considerados para identificar mejores opciones regulatorias y para mejorar las regulaciones. Además, debería explicarse a los actores interesados cómo se utilizan sus contribuciones, para que el proceso se perciba como justo, lo cual aumentaría la confianza en el proceso regulatorio y la aceptación de las regulaciones (Lind & Arndt, 2016). Los países de ALC aún carecen de mecanismos efectivos para incorporar y aprovechar estas contribuciones. Solo en cuatro países se requiere que lo sean consideradas en las regulaciones finales. Asimismo, solo en Brasil y Colombia se requiere que los reguladores respondan a estos comentarios. Sin embargo, en Costa Rica, México y Perú algunos reguladores responden a los comentarios aun cuando no existe un requisito legal para hacerlo.

Finalmente, los países de ALC pueden garantizar la participación sistemática de los actores interesados

mejorando sus mecanismos de coordinación y supervisión. Además, les podría resultar beneficioso evaluar el desempeño de sus procesos de participación de actores interesados a fin de identificar áreas de mejora, una práctica que es muy rara en la región.

### Metodología y definiciones

El indicador iREG para la participación de los actores interesados se basa en las prácticas descritas en la *Recomendación de la OCDE sobre Política y Gobernanza Regulatoria de 2012*. Cuantas más prácticas haya adoptado un país, mayor será su puntaje en el indicador. El indicador compuesto tiene cuatro categorías igualmente ponderadas: metodología; supervisión y control de calidad; adopción sistemática; y transparencia. El puntaje máximo para cada categoría es 1 y el puntaje total para el indicador compuesto es entre 0 y 4. En el Anexo C se incluye información adicional sobre la metodología. El conjunto de datos señalando específicamente los indicadores puede accederse en <http://www.oecd.org/gov/regulador-politica/ireg-lac.htm>.

El indicador iREG para América Latina 2019 se basa en las respuestas a las Encuestas de la OCDE-BID sobre Política y Gobernanza Regulatoria 2015-2016 y 2019. Los países encuestados en 2015-2016 fueron Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, México y Perú. La encuesta de 2019 actualiza esos países y, además, incorpora datos de Argentina, El Salvador y República Dominicana, encuestados por primera vez en 2019. Las respuestas fueron proporcionadas por funcionarios del gobierno y reflejan la situación al 31 de marzo de 2019. Los datos cubren las regulaciones iniciadas por el ejecutivo a nivel nacional, con enfoque en regulaciones subordinadas.

El término regulación se refiere al conjunto diverso de instrumentos mediante el cual los gobiernos establecen requisitos para las empresas y los ciudadanos. Las regulaciones subordinadas son creadas por el ejecutivo y generalmente son aprobadas por el jefe de gobierno, por un ministro o por el gabinete.

### Bibliografía complementaria

- Lind, E. and C. Arndt (2016), “Perceived Fairness and Regulatory Policy: A Behavioural Science Perspective on Government-Citizen Interactions”, *OECD Regulatory Policy Working Papers*, No. 6, Publicaciones de la OCDE, Paris.
- OCDE (de próxima publicación), *OECD Best Practice Principles on Stakeholder Engagement in Regulatory Policy*, Publicaciones de la OCDE, Paris.
- OCDE (2018), *OECD Regulatory Policy Outlook 2018*, Publicaciones de la OCDE, Paris.

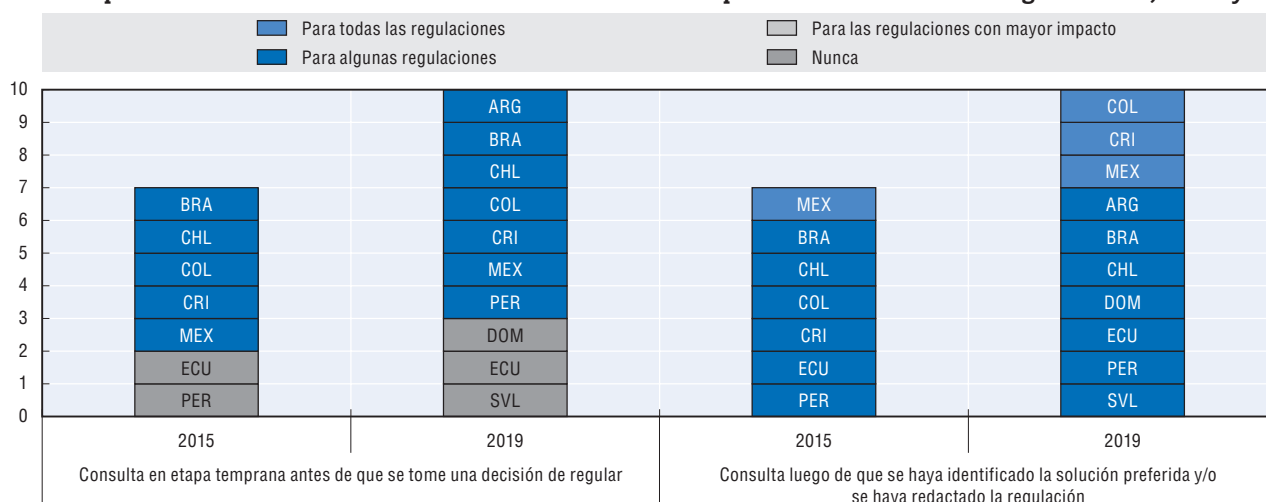
### Notas para los gráficos

Los datos de 2015 incluyen Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, México y Perú. Los datos de 2019 también incluyen a Argentina, El Salvador y República Dominicana.

7.6: Los datos para los países de la OCDE se obtienen de los Indicadores iREG de la OCDE 2015 y 2018

## 7.2. PARTICIPACIÓN DE ACTORES INTERESADOS EN LA PREPARACIÓN DE REGULACIONES SUBORDINADAS

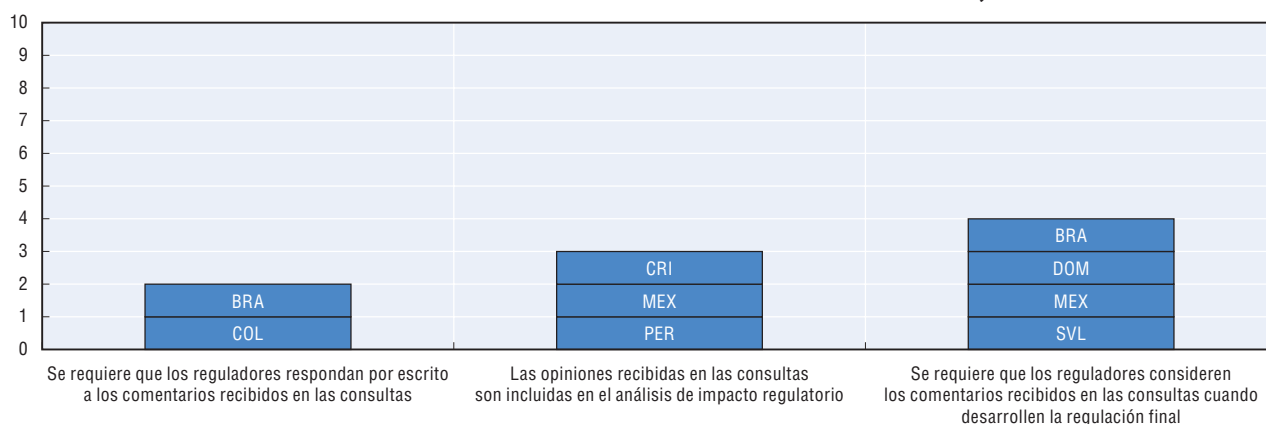
### 7.4. Participación de actores interesados en las diferentes etapas de elaboración de regulaciones, 2015 y 2019



Fuente: Indicadores de Política y Gobernanza Regulatoria (iREG) de la OCDE para América Latina de 2016 y 2019, <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/ireg-lac.htm>.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888934095514>

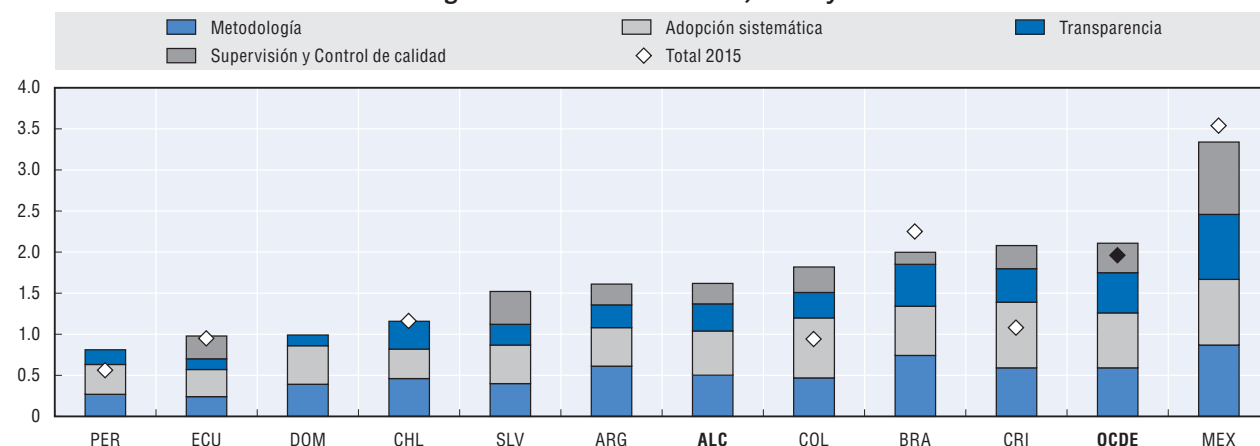
### 7.5. Consideración de los comentarios recibidos en consultas, 2019



Fuente: Indicadores de Política y Gobernanza Regulatoria (iREG) de la OCDE para América Latina 2019, <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/ireg-lac.htm>.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888934095533>

### 7.6. Participación de los actores interesados en el desarrollo de regulaciones subordinadas, 2015 y 2019



Fuente: Indicadores de Política y Gobernanza Regulatorias (iREG) de la OCDE para América Latina de 2016 y 2019, Indicadores de Política y Gobernanza Regulatorias (iREG) de la OCDE 2015 y 2018, <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/ireg-lac.htm> y <http://oe.cd/ireg>.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888934095552>

### 7.3. ANÁLISIS DE IMPACTO REGULATORIO PARA REGULACIONES SUBORDINADAS

El Análisis de Impacto Regulatorio (AIR) es una herramienta esencial para mejorar la calidad de la toma de decisiones del gobierno. Es una forma de identificar y evaluar los efectos potenciales, positivos y negativos, que las regulaciones futuras puedan tener sobre el medio ambiente, la sociedad y la economía en general. Éste debería comparar formas alternativas de abordar problemas de política pública y resaltar la opción que se espera que brinde el mayor beneficio neto a la sociedad. Además de contribuir a que las intervenciones gubernamentales estén basadas en evidencia, el AIR brinda la oportunidad de mejorar la rendición de cuentas y la transparencia en los procesos de formulación de políticas y toma de decisiones. Su uso continúa desarrollándose en los países de la OCDE y todos sus miembros han adoptado alguna forma de AIR.

Aunque se encuentran en etapas iniciales, los países de ALC están avanzando hacia la adopción del AIR. Desde 2015, varias economías de la región han dado pasos importantes hacia su implementación. Chile, Colombia, Ecuador y El Salvador han establecido, por primera vez, obligaciones de llevar a cabo AIR para al menos algunas regulaciones subordinadas. Brasil y Costa Rica han actualizado las guías metodológicas sobre el uso del AIR, tales análisis, y en Perú algunas agencias reguladoras han desarrollado nuevas.

Con excepción de México, los esfuerzos de los países para implementar el AIR se limitan a sectores particulares o tipos específicos de regulaciones subordinadas. Por ejemplo, Colombia lo convirtió en un componente obligatorio para el desarrollo de reglamentación técnica a través del Decreto Presidencial 1595. Asimismo, desde el 2018, en Ecuador se requiere para la creación de un trámite o procedimiento administrativo, según lo establece el Decreto Ejecutivo No. 372. En otros países, como Brasil y Perú, el AIR se lleva a cabo para apoyar la formulación de intervenciones regulatorias por parte de agencias reguladoras específicas, pero aún no es una práctica consistente en toda la administración. En el futuro, será importante ampliar aún más su adopción en muchos países de la región.

Si bien se han realizado algunas mejoras, el control de calidad del AIR sigue siendo débil en toda la región. Exigir simplemente que las administraciones realicen análisis de alta calidad no es suficiente para garantizar que esto suceda en la práctica. El establecimiento de mecanismos de control de calidad provee incentivos a los funcionarios públicos para que utilicen mejor y de manera más consistente este análisis. Algunos países, al introducir el AIR como requisito, han establecido un organismo responsable de revisar su calidad. En El Salvador, por ejemplo, la Ley de Mejora Regulatoria asignó al Organismo de Mejora Regulatoria la responsabilidad de hacerlo de acuerdo con los estándares establecidos en la Ley. Aun así, solo una minoría de países de ALC ha establecido dicha función. En aquellos donde existe tal organismo de supervisión, éste suele ubicarse cerca del centro del gobierno o en el ministerio de economía, como se establece en la Recomendación de la OCDE sobre Política y Gobernanza Regulatoria.

Seguendo buenas prácticas regulatorias de algunos países de la OCDE, en la mayoría de los países de ALC que realizan AIR, estos se publican en línea, aunque no siempre de modo sistemático. En los casos en que los AIR se someten a consulta, esto suele hacerse en una etapa posterior del proceso, una vez redactada la regulación. En México, por ejemplo, la Comisión Nacional de Mejora Regulatoria (CONAMER, anteriormente COFEMER) publica todos los proyectos de regulaciones y AIR en línea para consultas públicas. Es mucho menos común en los países de ALC que se realicen consultas como parte del AIR en una etapa temprana, antes de que se tome una decisión sobre si se debe regular.

#### Metodología y definiciones

El indicador iREG para América Latina 2019 se basa en las respuestas a las Encuestas de la OCDE-BID sobre Política y Gobernanza Regulatoria 2015-2016 y 2019. Los países encuestados en 2015-2016 fueron Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, México y Perú. La encuesta de 2019 presenta una actualización sobre estos países y, además, se incorpora datos de Argentina, El Salvador y República Dominicana, encuestados por primera vez en 2019. Las respuestas fueron proporcionadas por funcionarios del gobierno y reflejan la situación al 31 de marzo de 2019. Los datos cubren regulaciones iniciadas por el ejecutivo a nivel nacional, con un enfoque en regulaciones subordinadas.

El término regulación se refiere al conjunto diverso de instrumentos mediante el cual los gobiernos establecen requisitos para las empresas y los ciudadanos. Las regulaciones subordinadas son creadas por el ejecutivo y generalmente son aprobadas por el jefe de gobierno, por un ministro o por el gabinete. AIR es el proceso sistemático de identificación y cuantificación de beneficios y costos que pueden derivarse de opciones regulatorias o no regulatorias para una política bajo consideración.

#### Bibliografía complementaria

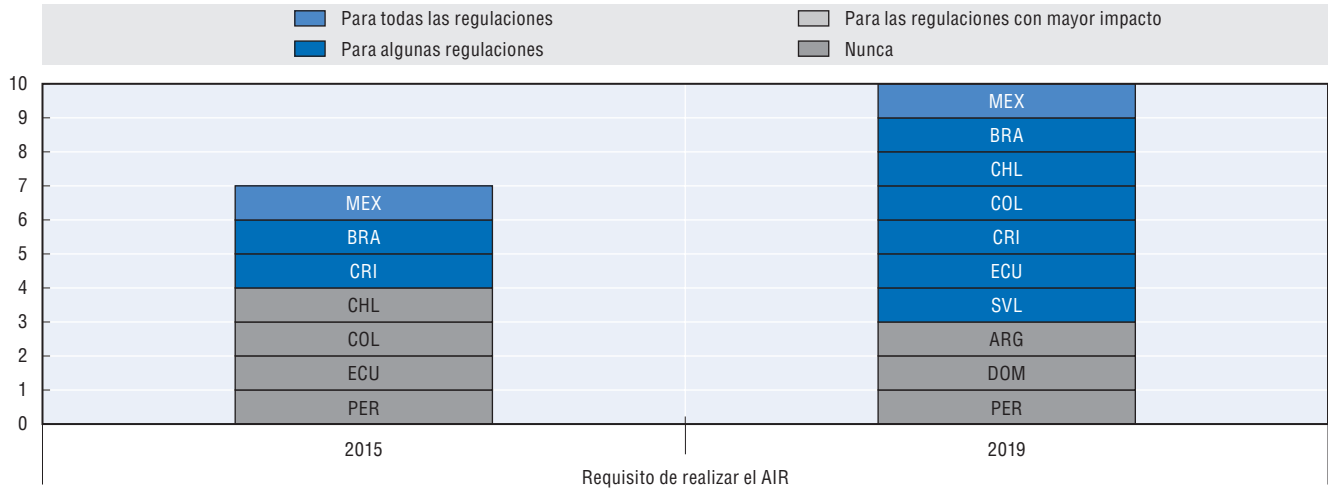
- OCDE (de próxima publicación), *OECD Best Practice Principles on Stakeholder Engagement in Regulatory Policy*, Publicaciones de la OCDE, París.
- OCDE (2018), *OECD Regulatory Policy Outlook 2018*, Publicaciones de la OCDE, París.
- OCDE (2012), *Recommendation of the Council on Regulatory Policy and Governance*, Publicaciones de la OCDE, París.

#### Notas para los gráficos

Los datos de 2015 incluyen Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, México y Perú. Los datos de 2019 también incluyen a Argentina, El Salvador y República Dominicana.

7.3. ANÁLISIS DE IMPACTO REGULATORIO PARA REGULACIONES SUBORDINADAS

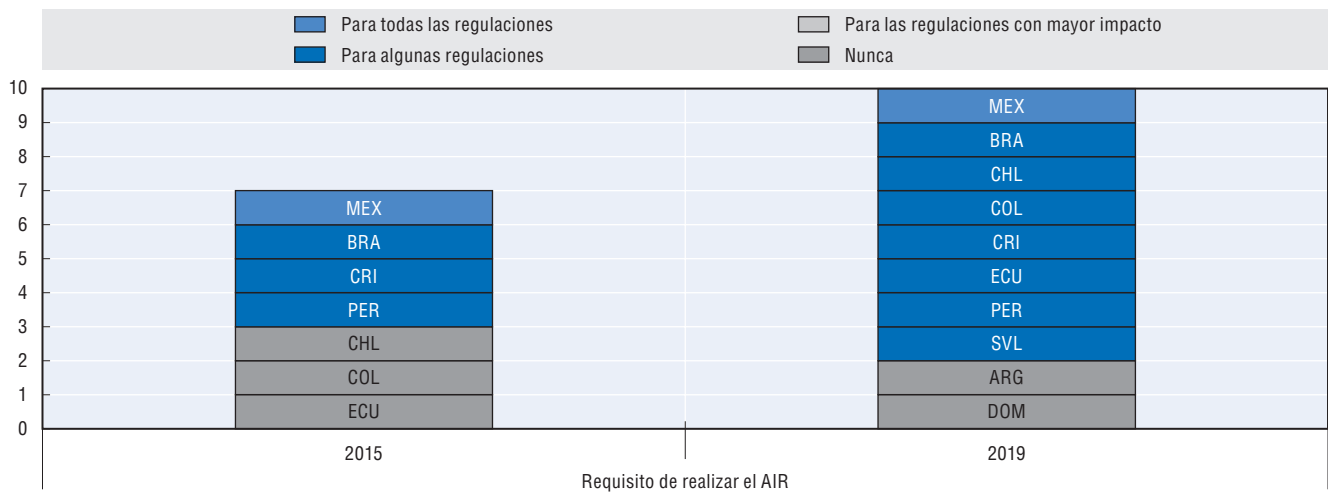
7.7. Requisitos para realizar análisis de impacto regulatorio y para el desarrollo de regulaciones subordinadas, 2015 y 2019



Fuente: Indicadores de Política y Gobernanza Regulatoria (iREG) de la OCDE para América Latina de 2016 y 2019, <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/ireg-lac.htm>.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888934095571>

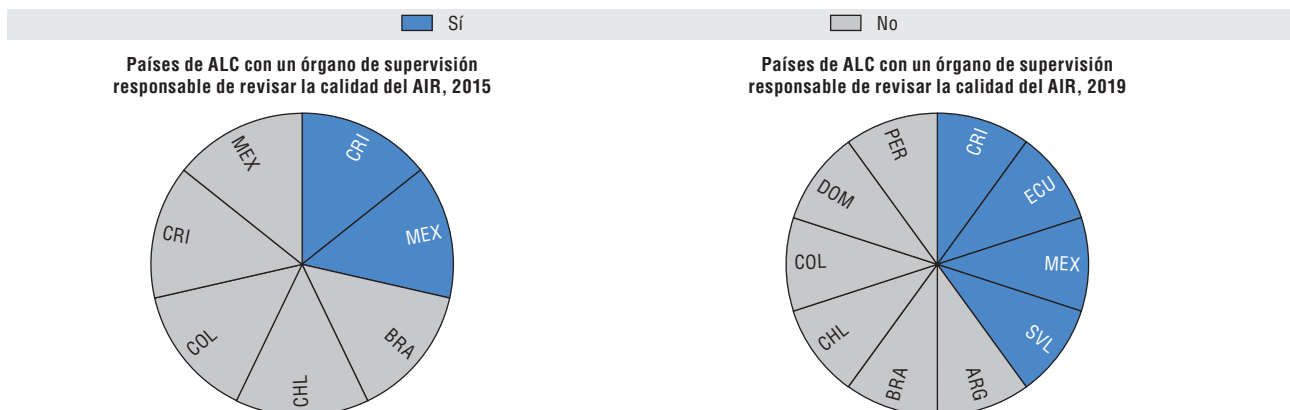
7.8. Análisis de impacto regulatorio realizado en la práctica, 2015 y 2019



Fuente: Indicadores de Política y Gobernanza Regulatoria (iREG) de la OCDE para América Latina de 2016 y 2019, <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/ireg-lac.htm>.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888934095590>

7.9. Control de calidad de análisis de impacto regulatorio, 2015 y 2019



Fuente: Indicadores de Política y Gobernanza Regulatoria (iREG) de la OCDE para América Latina de 2016 y 2019, <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/ireg-lac.htm>.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888934095609>

## 7.4. EVALUACIÓN EX POST Y SIMPLIFICACIÓN ADMINISTRATIVA

Los países promulgan regulaciones para lograr objetivos específicos; sin embargo, incluso cuando las regulaciones son cuidadosamente evaluadas, sus efectos no siempre se pueden predecir con precisión debido a que las preferencias, la sociedad y la tecnología cambian rápidamente. Por lo tanto, es necesario verificar si las regulaciones existentes logran sus objetivos; evaluar si éstos siguen siendo relevantes; si se han materializado consecuencias adversas o no deseadas; y si existen alternativas para abordar mejor los problemas que la regulación estaba destinada a corregir. No obstante, en ALC la revisión de las regulaciones existentes se centra, principalmente, en la identificación de cargas administrativas y no precisamente en saber si se cumplieron sus objetivos.

Solo Brasil, Chile, Colombia y México han realizado revisiones para evaluar tal aspecto, aunque no es una práctica sistemática. Además, México requiere que todas las regulaciones subordinadas que generen costos de cumplimiento sean evaluadas cada cinco años, para ver si aún están logrando sus objetivos. Asimismo, El Salvador requiere la evaluación de todas las regulaciones subordinadas al menos 10 años después de su promulgación y de todas las regulaciones con más de siete años en 2018, para verificar si aún sirven al propósito por el cual fueron creadas. Teniendo en cuenta la importancia de las evaluaciones *ex post* y su escaso uso, los países de ALC podrían mejorar la inversión en la implementación sistemática y consistente de tales evaluaciones para incrementar su alcance, más allá del análisis de las cargas administrativas y que juzguen si se han logrado los objetivos de las regulaciones.

Los países pueden usar una variedad de enfoques para controlar y organizar su acervo regulatorio, incluyendo revisiones programadas o *ad hoc* y hacerlas parte de procesos de gestión recurrentes. La mayoría de los países de la OCDE utilizan estos enfoques para evaluar leyes primarias o regulaciones subordinadas, siendo las cláusulas de revisión y terminación las más comunes. Por el contrario, solo algunos países de ALC los utilizan, y los enfoques más comunes son la consolidación legal, la codificación y las cláusulas de revisión. A pesar de su existencia, ha habido pocas mejoras en este rubro y estos enfoques siguen siendo poco utilizados.

Los países de ALC han centrado sus esfuerzos en la simplificación administrativa y en los últimos cuatro años han realizado reformas para mejorar sus trámites y procedimientos administrativos. Principalmente evalúan si las regulaciones que crean tales procedimientos y/o costos de cumplimiento pueden simplificarse o eliminarse. Por ejemplo, México estableció el programa Simplifica para medir el costo económico de los trámites, a fin de reducir la carga regulatoria a nivel nacional. República Dominicana lanzó. Como parte de la iniciativa RD+ Simple, la República Dominicana lanzó un sitio web para que los ciudadanos informen sobre regulaciones o trámites que son onerosos y que pueden simplificarse. Argentina tiene un sitio web similar, donde los ciudadanos pueden reportar procedimientos excesivos y también ha digitalizado un número considerable de sus trámites a través de “Trámites a Distancia”, como una forma de simplificación, donde los ciudadanos pueden remitir información a las autoridades gubernamentales, así

como recibirla, a través de herramientas digitales, evitando la duplicidad de requisitos y procesos.

Solo la mitad de los países encuestados emprendieron procesos de simplificación administrativa a nivel regional o municipal, con escaso progreso desde la última encuesta. Las regulaciones interactúan entre sí y las diferencias de calidad entre las regulaciones pueden crear efectos adversos. No es suficiente evaluar las regulaciones de forma aislada o en un solo nivel de gobierno. Por lo tanto, los países de ALC deben apoyar los programas de evaluación a nivel subnacional y mejorar la coordinación de las evaluaciones *ex post* entre los niveles nacional, regional y municipal.

### Metodología y definiciones

El indicador iREG para América Latina 2019 se basa en las respuestas a las Encuestas de la OCDE-BID sobre Políticas y Gobernanza Regulatoria 2015-2016 y 2019. Los países encuestados en 2015-2016 fueron Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, México y Perú. La encuesta de 2019 actualiza esos países y, además incorpora datos de Argentina, El Salvador y República Dominicana, encuestados por primera vez en 2019. Las respuestas fueron proporcionadas por funcionarios del gobierno y reflejan la situación al 31 de marzo de 2019. Los datos cubren las regulaciones iniciadas por el ejecutivo a nivel nacional, con enfoque en regulaciones subordinadas.

Las cláusulas de revisión establecen un momento en el que hay una revisión automática de la regulación. Las cláusulas de terminación establecen la derogación automática de las regulaciones un cierto número de años después de su entrada en vigor. La codificación consolida todas las enmiendas hechas durante un período de tiempo a una ley. La consolidación legal reúne múltiples leyes o regulaciones subordinadas que regulan un área particular en un solo texto. Las leyes primarias son regulaciones que deben ser aprobadas por el legislativo. Las regulaciones subordinadas son creadas por el ejecutivo y generalmente son aprobadas por el jefe de gobierno, por un ministro o por el gabinete.

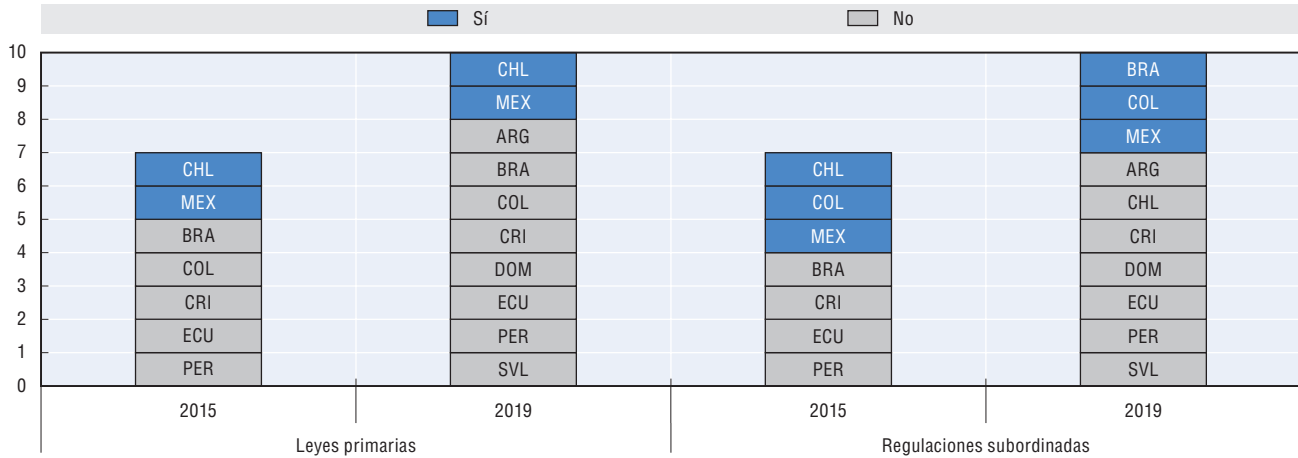
### Bibliografía complementaria

- OECD (forthcoming), *OECD Best Practice Principles: Reviewing the Stock of Regulation*, Publicaciones de la OCDE, Paris.
- OCDE (2018), *OECD Regulatory Policy Outlook 2018*, Publicaciones de la OCDE, Paris.
- OCDE (2012), *Recommendation of the Council on Regulatory Policy and Governance*, Publicaciones de la OCDE, Paris.

### Notas para los gráficos

Los datos de 2015 incluyen Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, México y Perú. Los datos de 2019 también incluyen a Argentina, El Salvador y República Dominicana.

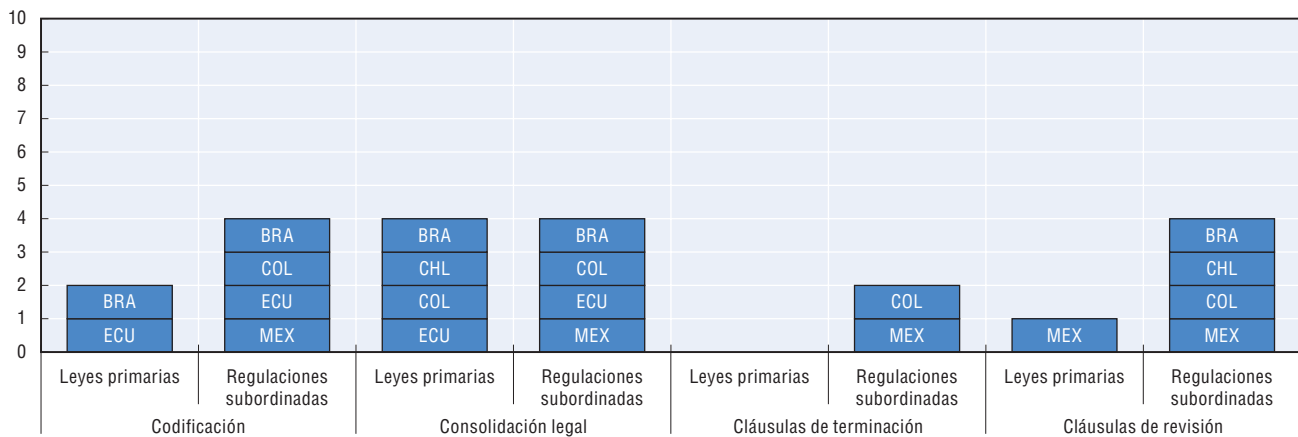
**7.10. Países de ALC que realizan evaluaciones ex post que analizaron si una regulación ha logrado sus objetivos, 2015 y 2019**



Fuente: Indicadores de Política y Gobernanza Regulatoria (iREG) de la OCDE para América Latina de 2016 y 2019, <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/ireg-lac.htm>.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888934095628>

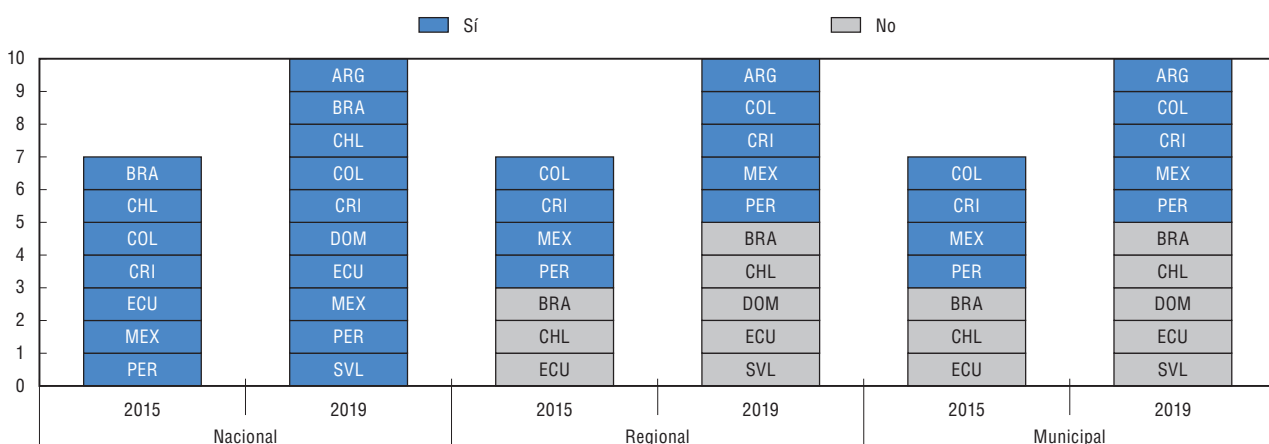
**7.11. Enfoques para la revisión de leyes primarias y regulaciones subordinadas en los países de ALC, 2019**



Fuente: Indicadores de Política y Gobernanza Regulatoria (iREG) de la OCDE para América Latina de 2016 y 2019, <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/ireg-lac.htm>.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888934095647>

**7.12. Nivel de gobierno en el que se han llevado a cabo procesos de simplificación administrativa en los países de ALC, 2015 y 2019**



Fuente: Indicadores de Política y Gobernanza Regulatorias (iREG) de la OCDE para América Latina de 2016 y 2019, <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/ireg-lac.htm>.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888934095666>

## 7.5. ENTORNO REGULATORIO FAVORABLE A LA COMPETENCIA: LOS INDICADORES PMR

Un entorno normativo favorable a la competencia en los mercados de bienes y servicios puede ayudar a mejorar los niveles de vida. La competencia puede aumentar la producción per cápita al incentivar a las empresas a ser más innovadoras y eficientes, incrementando así la productividad, acrecentando la inversión y fomentando la entrada de nuevas compañías. En este sentido, las reformas regulatorias que favorecen la competencia también pueden ayudar a reducir la desigualdad de ingresos. Para lograr tales resultados, estas deben diseñarse de manera que incrementen la competencia y limiten las barreras a la entrada.

Para tener una medida cuantitativa del grado en que la configuración de políticas *de jure* de cada país promueve o inhibe la competencia, la OCDE desarrolló en 1998 un conjunto de Indicadores de Regulación del Mercado de Productos (PMR, por sus cifras en inglés). El mismo incluía un indicador de PMR para toda la economía y un grupo para ciertos sectores, que se centran en la naturaleza de la regulación en redes y servicios.

Esta sección se centrará en los resultados del Indicador de PMR para toda la economía en países de ALC, el cual evalúa las distorsiones a la competencia que pueden ser inducidas por la participación del estado en la economía y las barreras de entrada y expansión que enfrentan las empresas nacionales y extranjeras. Un puntaje alto indica que las condiciones regulatorias son menos favorables a la competencia.

La OCDE actualiza los indicadores de PMR cada cinco años. La última actualización se realizó en 2018 y se basa en una metodología revisada; por lo tanto, los valores no se pueden comparar con versiones anteriores.

Para 2018, los indicadores PMR están disponibles para seis economías en América Latina: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica y México. Sus valores muestran que la regulación del mercado de productos tiende a ser más restrictiva en América Latina que entre los países de la OCDE: en todos los aspectos regulatorios cubiertos en el Indicador de PMR, el promedio del primer grupo está por encima del segundo. No obstante, el desempeño varía en la región; los dos países miembros de la OCDE, Chile y México, tienen un marco regulatorio más propicio para la competencia y más alineado con las mejores prácticas regulatorias internacionales en las áreas examinadas. Colombia y Costa Rica, los dos países en acceso, están más distantes de las mejores prácticas internacionales, mientras que los no miembros, Argentina y Brasil, están muy rezagados.

Las barreras de entrada que enfrentan las empresas en muchos sectores y las distorsiones causadas por la presencia estatal en la economía, resaltadas por los indicadores de PMR de 2018, muestran que los gobiernos podrían hacer más esfuerzos para crear un ambiente favorable a la competencia en ALC. En particular, las economías de la región, con la excepción de México y Chile, se beneficiarían de la reducción de la carga administrativa a las nuevas empresas, al facilitar su entrada en los sectores de servicios y redes, y reducir las barreras al comercio exterior y a las inversiones. Además, con excepción de Chile, la participación estatal en empresas en la economía es bastante extensa en

ALC, tanto en términos de la cantidad de sectores en los que los gobiernos controlan al menos una empresa, como de acciones que poseen en las más grandes en sectores clave. Si bien podría estar justificado que los gobiernos conserven un cierto nivel de participación en sectores específicos, puede haber espacio para reducir aún más su presencia en otros.

### Metodología y definiciones

Los indicadores PMR se basan en una extensa base de datos sobre leyes y regulaciones, que es compilada por la OCDE basándose en las respuestas a un cuestionario que se envía a las autoridades nacionales. Esta información captura el marco de políticas “de jure”, pero no su implementación.

Para calcular los indicadores, la información cualitativa recopilada a través del cuestionario se transforma en información cuantitativa asignando un valor numérico a cada respuesta. Esta codificación se basa en las mejores prácticas internacionales aceptadas (<http://oe.cd/pmr>). Para construir el indicador de PMR en toda la economía, los puntajes individuales se agregan en 18 indicadores de bajo nivel y luego, siguiendo una estructura piramidal, en dos indicadores de alto nivel: (1) *Distorsiones inducidas por la participación del Estado*, y (2) *Barreras a la entrada extranjera y nacional*. La agregación se realiza utilizando pesos iguales. El indicador PMR de toda la economía se complementa con un conjunto de indicadores PMR sectoriales. Para obtener más información sobre la metodología de los indicadores, consulte <http://oecd/pmr>.

La OCDE actualiza los indicadores PMR cada cinco años y actualmente incluye los años 1998, 2003, 2008, 2013 y 2018.

En 2018, la OCDE ha cambiado considerablemente la metodología. Estos cambios han afectado los sectores y las áreas regulatorias cubiertos, la información recopilada sobre cada uno, la estructura de los indicadores y, en algunos casos, las mejores prácticas contra las cuales se compara la información. Por lo tanto, los indicadores de PMR de 2018 no se pueden comparar con versiones anteriores.

### Bibliografía complementaria

- OECD Indicators of Product Market Regulation Homepage, <http://oe.cd/pmr>.
- Vitale, C. et al. (de próxima publicación), (2018), “Update of the OECD PMR Indicators and Database - Policy Insights for OECD and some non-OECD Countries”, OECD Economics Department Working Papers

### Notas para los gráficos

El puntaje del indicador PMR para toda la economía se muestra en una escala de 0 a 6, siendo 6 la configuración regulatoria menos competitiva. El promedio de la OCDE incluye todos los países de la OCDE, excepto los Estados Unidos. El promedio de ALC comprende Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica y México.

### 7.13. Indicadores de PMR para toda la economía

Escala de índice de 0 a 6 desde la configuración regulatoria más favorable a la menos competitiva

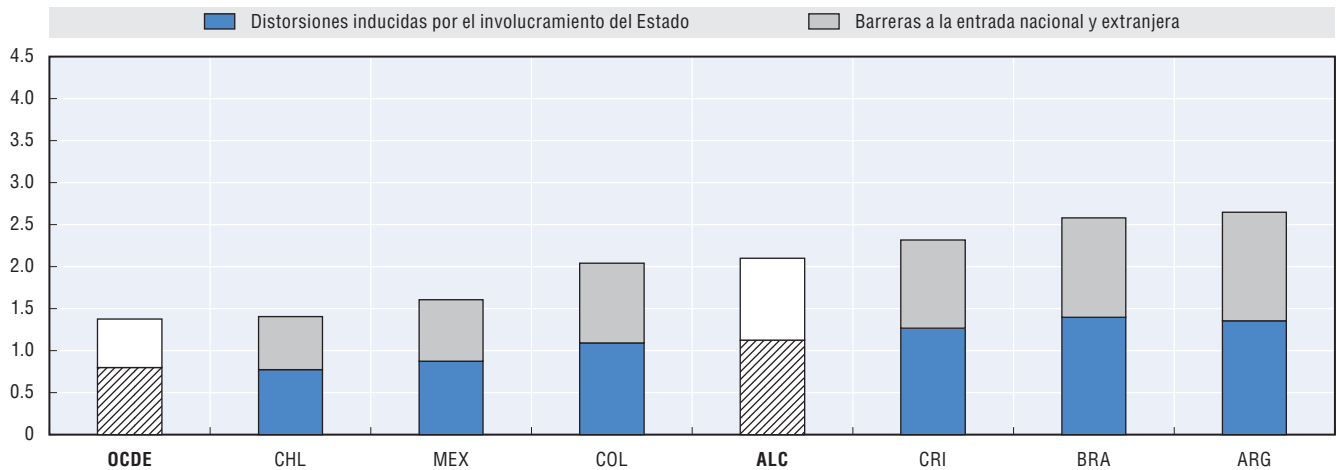
PMR toda la economía	Distorsiones inducidas por el involucramientos del Estado			Barreras a la entrada nacional y extranjera		
	Propiedad Pública	Participación en operaciones comerciales	Simplificación y Evaluación de Regulaciones	Cargas administrativas a nuevas empresas	Barreras en los sectores de servicios y redes	Bareras al comercio y la inversión
Argentina	2.77	3.20	2.34	2.75	3.26	1.75
Brasil	2.27	2.36	2.18	2.88	2.25	1.98
Chile	1.21	1.30	1.13	1.02	1.59	1.20
Colombia	1.56	1.90	1.23	2.75	1.96	0.98
Costa Rica	2.46	3.10	1.81	2.56	2.84	0.89
México	1.94	2.19	1.69	0.67	1.77	1.96
<b>Promedio OCDE*</b>	<b>1.38</b>	<b>2.15</b>	<b>1.15</b>	<b>1.07</b>	<b>1.73</b>	<b>0.67</b>
<b>Promedio ALC</b>	<b>2.10</b>	<b>2.34</b>	<b>1.73</b>	<b>2.10</b>	<b>2.28</b>	<b>1.46</b>

Fuente: Base de datos de PMR de la OCDE.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888934095685>

### 7.14. El indicador PMR para toda la economía en 2018

Escala de índice de 0 a 6 de menor a mayor regulación amigable con la competencia



Fuente: Base de datos de PMR de la OCDE.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888934095704>

## 7.6. GOBERNANZA DE REGULADORES

Los reguladores económicos para sectores de red como energía, comunicaciones electrónicas, ferrocarril, aire y agua, desempeñan un papel clave para garantizar la prestación de servicios esenciales. Sin embargo, poco se sabe sobre los arreglos de gobernanza comparativa de estas autoridades. Los reguladores económicos se definen en general como instituciones u organismos autorizados por ley para ejercer poderes regulatorios sobre un sector, con el fin de establecer precios y/o mejorar el funcionamiento del mercado. Estos buscan garantizar que los consumidores tengan acceso a servicios seguros y de calidad y que los operadores de red y los proveedores de servicios reciban una tasa razonable de retorno de la inversión. Los arreglos de gobernanza de dichos reguladores les brindan diversos grados de independencia y responsabilidad en los países de la OCDE, para permitir que estos lleven a cabo sus tareas de manera predecible y confiable.

Complementando la Encuesta de Regulación del Mercado de Productos (PMR), los Indicadores sobre la Gobernanza de los Reguladores Sectoriales miden los arreglos de gobernanza de reguladores económicos en 46 países y cinco sectores de red (energía, comunicaciones electrónicas, transporte ferroviario y aéreo y agua). Los Indicadores se calculan promediando preguntas y subpreguntas igualmente ponderadas en un cuestionario estándar (para fines ilustrativos, el indicador compuesto que se muestra debajo suma los tres componentes reescalados para igualar el indicador general en lugar de promediarlos). La metodología PMR puntúa las respuestas en una escala de cero (el arreglo de gobernanza más efectivo) a seis (el arreglo de gobernanza menos efectivo).

Los indicadores muestran que los arreglos de gobernanza en los reguladores latinoamericanos encuestados tienden a ser sólidos en relación con el promedio de la OCDE. En este sentido, los arreglos establecidos en los países latinoamericanos para preservar la independencia de los reguladores de energía y la rendición de cuentas de los de transporte aéreo son particularmente fuertes. Sin embargo, todavía hay margen para mejorar la independencia de los reguladores del ferrocarril, aire y agua y la rendición de cuentas de los de agua. Los puntajes del margen de acción muestran que los reguladores latinoamericanos realizan una cantidad similar de actividades que la de los de la OCDE en comunicaciones electrónicas, transporte ferroviario y agua. Sin embargo, en el sector energético tienen un margen más limitado y en el del transporte aéreo uno más amplio.

Las estructuras de gobernanza varían considerablemente entre países y sectores dentro de la muestra de reguladores latinoamericanos. Las agencias independientes son comunes en los de energía y agua, pero los reguladores ministeriales son más comunes en los sectores de comunicaciones electrónicas y transporte, lo que diferencia a América Latina de la práctica en los países de la OCDE. Algunos poseen reguladores independientes (como Brasil y Costa Rica, donde este es el caso en los cinco sectores), mientras que otros han mantenido poderes regulatorios económicos dentro de los ministerios (como Colombia, cuyos reguladores de energía, comunicaciones electrónicas, aire

y agua son ministeriales). Los reguladores con los arreglos de gobernanza más efectivos en cada sector (el regulador de electricidad de Brasil, el de comunicaciones electrónicas de México, el de ferrocarriles de Costa Rica, el de aire de Brasil y el de agua de Costa Rica) son independientes, lo que indica que las leyes que otorgan tal estatus están acompañadas de una serie de arreglos para preservarlo en relación con la dotación de personal, el presupuesto y las relaciones con el ejecutivo. La mayoría de los reguladores rinde cuentas al gobierno o a los representantes de la industria regulada, con una proporción relativamente menor que en la muestra de la OCDE que debe rendir cuentas al poder legislativo. Al menos un regulador responde al gobierno en cada país, excepto en Costa Rica, donde los cinco rinden cuentas al congreso. Más allá de estas categorizaciones de alto nivel, los reguladores muestran distintas constelaciones de arreglos formales e informales para preservar la independencia y mantener la rendición de cuentas.

### Metodología y definiciones

Los datos de ALC cubren reguladores en siete países: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, México y Perú. El promedio de la OCDE incluye reguladores de todos los países miembros, excepto en Estados Unidos. El cuestionario fue respondido por funcionarios de alto nivel en agencias reguladoras y/o ministerios relevantes.

Los indicadores se estructuran en tres componentes: independencia, rendición de cuentas y margen de acción. El de independencia mapea el grado en que un regulador opera independientemente y sin influencia indebida del poder político y los sectores regulados. El de rendición de cuentas cubre las actividades de rendición hacia varios actores interesados, incluidos el gobierno, el poder legislativo, la industria regulada y el público en general. Finalmente, el componente de margen de acción arroja luz sobre la gama de actividades que realiza el regulador, incluida la fijación de tarifas, la emisión de normas, las actividades de aplicación y los poderes de sanción.

### Bibliografía complementaria

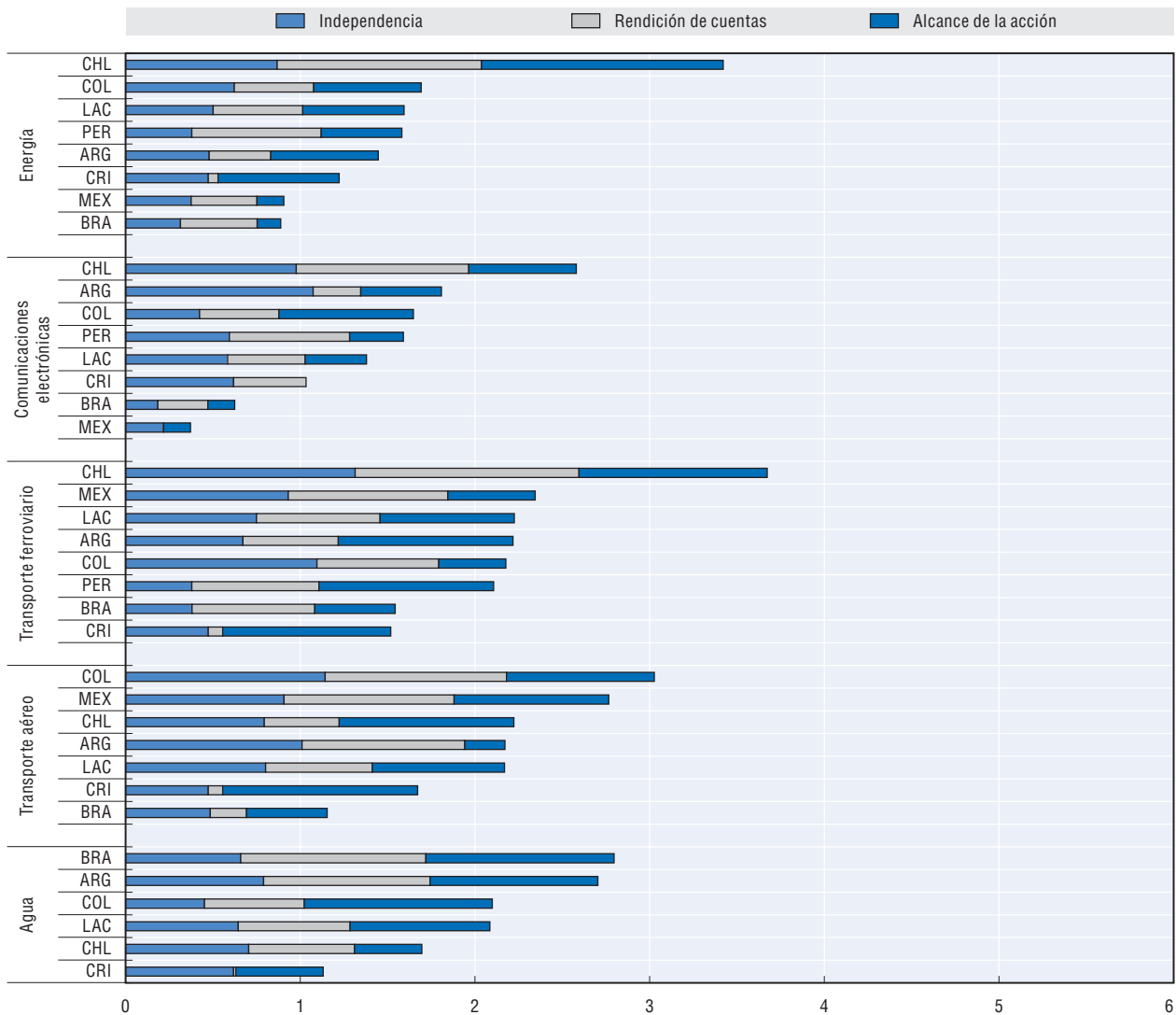
- Casullo, L., A. Durand y F. Cavassini (2019), "The 2018 Indicators on the Governance of Sector Regulators", *OECD Economics Department Working Papers*, No. 1564, Publicaciones de la OCDE, París, <https://doi.org/10.1787/a0a28908-en>
- OCDE (2014), *The Governance of Regulators, OECD Best Practice Principles for Regulatory Policy*, Publicaciones de la OCDE, París, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264209015-en>

### Notas para los gráficos

Los gráficos a continuación reflejan los datos recopilados y finalizados en 2018 y 2019 como parte de los Indicadores de 2018 sobre la Gobernanza de los Reguladores Sectoriales.

- 7.17 (Estatus de los reguladores en los países de ALC y OCDE, 2018) está disponible en línea en el Anexo F.

7.15. Puntajes de los indicadores por sector y componente entre los reguladores latinoamericanos, 2018

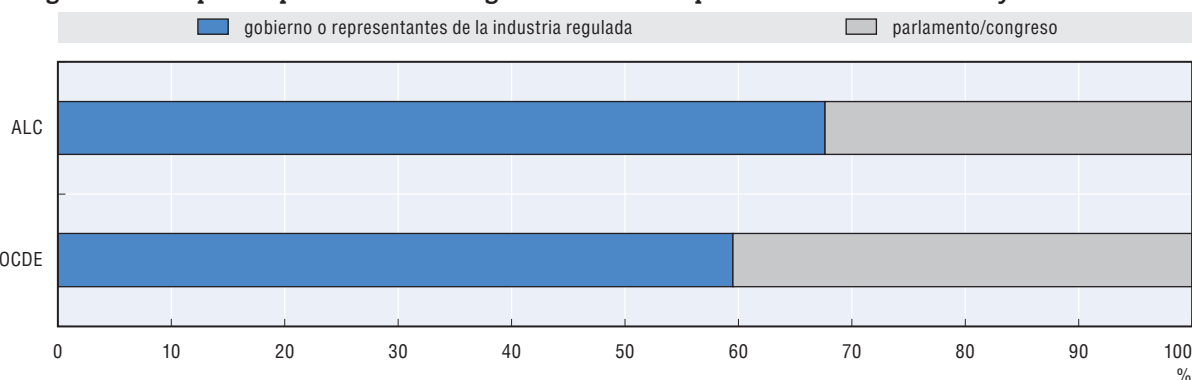


Nota: El indicador compuesto generalmente se calcula como un promedio de puntajes de componentes, con una escala de cero a seis, desde los arreglos de gobernanza más efectivos hasta los menos efectivos. Para fines ilustrativos, el cuadro anterior reescala los indicadores para cada componente de cero a dos y agrega el puntaje del componente para crear un compuesto, con un indicador más bajo que muestra arreglos de gobernanza más sólidos. Se recibieron respuestas sobre reguladores separados de electricidad y gas en Argentina y Brasil y la cifra refleja el promedio de los puntajes de los dos reguladores de energía.

Fuente: Base de datos de la OCDE 2018 sobre la Gobernanza de los Reguladores Sectoriales.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888934095723>

7.16. Organismo al que responden de los reguladores en los países latinoamericanos y en los de la OCDE



Fuente: Base de datos de la OCDE 2018 sobre la Gobernanza de los Reguladores del Sector.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888934095742>