



¿PREPARADOS PARA **REGULAR?**

Lecciones y desafíos de la regulación
en América Latina y el Caribe

Autores: Pedro Farias, Richard Alcorn, Daniel Trnka, Manuel Gerardo Flores, Delia Rodrigo, Eliezer Olivares y Ana Maria Zárate Moreno
Editor: Pedro Farias

**Catalogación en la fuente proporcionada por la
Biblioteca Felipe Herrera del
Banco Interamericano de Desarrollo**

¿Preparados para regular?: Lecciones y desafíos de la regulación en América Latina y el Caribe / Pedro Farias, Richard Alcorn, Daniel Trnka, Manuel Gerardo Flores, Delia Rodrigo, Eliezer Olivares, Ana Maria Zárate Moreno. Editor, Pedro Farias.

p. cm. — (Monografía del BID ; 1008)

Incluye referencias bibliográficas.

1. Public administration-Latin America. 2. Public administration-Caribbean Area. 3. Administrative procedure-Latin America. 4. Administrative procedure-Caribbean Area. 5. Coronavirus infections-Economic aspects-Latin America. 6. Coronavirus infections-Economic aspects-Caribbean Area. I. Farias, Pedro. II. Alcorn, Richard. III. Trnka, Daniel. IV. Flores, Manuel. IV. Rodrigo, Delia. V. Olivares, Eliezer. VI. Zárate, Ana Maria. VII. Banco Interamericano de Desarrollo. División de Innovación para Servir al Ciudadano. VIII. Series.

IDB-MG-1008

Códigos JEL: K2, L43, L51

Palabras clave: regulación, mejora regulatoria, política pública, calidad regulatoria, gestión, gestión pública, institucionalidad, construir mejor, nuevas tendencias, desafíos, *sandbox* regulatorio

Copyright © 2022 Banco Interamericano de Desarrollo. Esta obra se encuentra sujeta a una licencia Creative Commons IGO 3.0 Reconocimiento-NoComercial-SinObrasDerivadas (CC-IGO 3.0 BY-NC-ND) (<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/igo/legalcode>) y puede ser reproducida para cualquier uso no-comercial otorgando el reconocimiento respectivo al BID. No se permiten obras derivadas.

Cualquier disputa relacionada con el uso de las obras del BID que no pueda resolverse amistosamente se someterá a arbitraje de conformidad con las reglas de la CNUDMI (UNCITRAL). El uso del nombre del BID para cualquier fin distinto al reconocimiento respectivo y el uso del logotipo del BID no están autorizados por esta licencia CC-IGO y requieren de un acuerdo de licencia adicional.

Nótese que el enlace URL incluye términos y condiciones adicionales de esta licencia.

Las opiniones expresadas en esta publicación son de los autores y no necesariamente reflejan el punto de vista del Banco Interamericano de Desarrollo, de su Directorio Ejecutivo ni de los países que representa.



Banco Interamericano de Desarrollo
1300 New York Avenue, N.W.
Washington, D.C. 20577
www.iadb.org

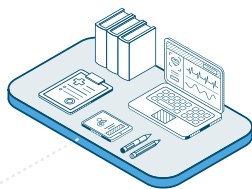
El Sector de Instituciones para el Desarrollo fue responsable de la producción de la publicación.

Colaboradores externos:

Coordinación de la producción editorial: Sarah Schineller (A&S Information Partners, LLC)

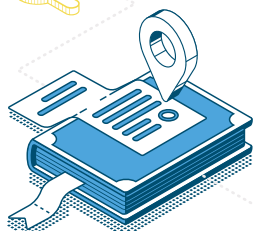
Revisión editorial: Claudia M. Pasquetti

Diagramación: puntoaparte.com.

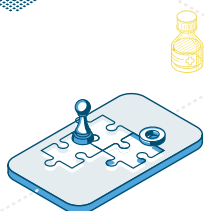


Índice

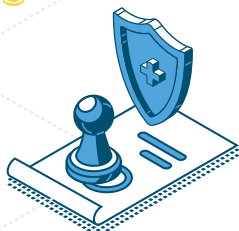
Prefacio	4
Acerca del editor y de los autores	7



1 ESTADO ACTUAL DE LA POLÍTICA REGULATORIA EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: EVOLUCIÓN Y RETOS PARA SU FORTALECIMIENTO	
¿De dónde partimos y dónde estamos?	18



A. La institucionalidad de la mejora regulatoria	20
B. Uso de evidencia en el diseño y la evaluación de regulaciones: análisis de impacto <i>ex ante</i> y <i>ex post</i>	26
C. Participación de la sociedad y transparencia en los procesos regulatorios	30
D. La simplificación administrativa como herramienta de eficiencia	32
E. Oportunidades y retos institucionales de la política regulatoria en la región	35
F. Integración de la mejora regulatoria en la agenda de políticas	36
G. Desarrollo y fortalecimiento de las capacidades institucionales y técnicas	37
H. Consolidación de la participación social en los procesos regulatorios	39
I. Consideraciones finales	40
Referencias	41



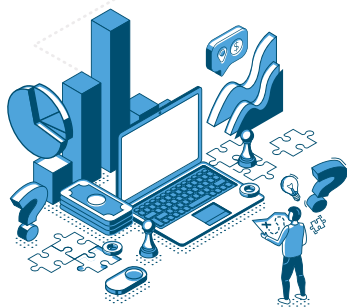
2 MEJORA REGULATORIA Y COVID-19: LECCIONES DEL USO DE HERRAMIENTAS DE GESTIÓN REGULATORIA EN TIEMPOS DE CRISIS	42
---	----

A. ¿Qué tan difundidas están las herramientas y prácticas de gestión regulatoria?	46
B. ¿Qué respuestas regulatorias al COVID-19 han puesto en marcha los gobiernos?	48
C. ¿Cómo se han aplicado las herramientas de gestión reglamentaria?	54
D. ¿Cuáles son los desafíos futuros para la gestión regulatoria?	65
Referencias	70



3 EL NUEVO PAPEL DE LAS REFORMAS REGULATORIAS	
¿Hacia dónde caminamos?	74

A. La relevancia de la regulación y el doble desafío del regulador	75
B. Temas catalizadores de la agenda socioeconómica y el papel de la regulación	80
C. ¿Qué implica la nueva agenda socioeconómica para los reguladores? Enfoques innovadores para atender estas demandas	95
D. ¿Cómo regular en los nuevos tiempos? Un resumen de las reflexiones	110
Referencias	112



Prefacio



Históricamente, las regulaciones han sido instrumentos claves para la implementación de políticas públicas, y sus efectos se sienten en casi todas las actividades personales o profesionales de nuestras vidas. Esos efectos se relacionan con la protección de la sociedad, en áreas como salud y seguridad, y generan las condiciones para el adecuado funcionamiento de los mercados.

Sin embargo, los efectos de la regulación también pueden originar barreras que dificultan la inversión, inhiben la competencia y la innovación, y sobrecargan a ciudadanos y emprendedores en sus interacciones con los gobiernos. La literatura

señala que la calidad y el peso de la regulación pueden dañar el crecimiento de una economía en hasta un 3% al año¹ y que la carga regulatoria puede estimular la informalidad.²

Durante décadas, en América Latina y el Caribe (ALC) los marcos regulatorios inadecuados han fomentado una mala asignación de recursos y han generado costos injustificados para el emprendimiento y la productividad. De acuerdo con estimaciones realizadas por la Comisión Nacional de Mejora Regulatoria (Conamer) de México, en 2016 el costo económico de los procedimientos regulatorios aplicados en los distintos niveles de gobierno

1. Gorgens, T., M. Paldam y A. Wuertz (2003), How does public regulation affect growth? Documento de trabajo 2003-14. Aarhus: University of Aarhus.

2. Singh, A., S. Jain-Chandra y A. Mohommad (2012), Inclusive growth, institutions, and the underground economy. Documento de trabajo del Fondo Monetario Internacional 12/47. Washington, D.C.: FMI.

equivalía al 8,4% del producto interno bruto (PIB) del país. En Brasil, datos del Ministerio de Economía señalan que los costos generados por la ineficiencia regulatoria en los distintos sectores productivos llegan al 2,6% del PIB.

Por ello, desde las últimas décadas del siglo pasado y, sobre todo, en el presente siglo, muchos gobiernos han invertido significativamente en prácticas, herramientas e instituciones que aseguren la calidad de sus regulaciones, buscando garantizar los mayores beneficios para la sociedad con los menores costos posibles.

Sin embargo, la adopción de políticas enfocadas en la mejora regulatoria es un tema relativamente nuevo en el contexto de las políticas públicas de la región, a pesar del creciente interés y de la demanda cada vez más pronunciada de los gobiernos que requieren apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) en asistencia técnica y proyectos que fortalezcan las capacidades regulatorias. Ese interés se ha visto incluso reforzado en el contexto posterior a la pandemia, debido a las limitaciones de los tradicionales instrumentos de política monetaria y fiscal frente a las necesidades de reactivación económica.

En este contexto, las reformas regulatorias surgen como alternativas de elevado impacto y bajo costo para apoyar una recuperación económica exitosa. Estas reformas buscan establecer las condiciones institucionales para la generación de normas claras y económicamente beneficiosas, procedimientos y servicios sencillos, con base en procesos decisorios transparentes, participativos y basados en la evidencia, así como en instituciones capacitadas para elaborar y asegurar el cumplimiento de la regulación.

En términos conceptuales, el estudio de los procesos e instituciones regulatorias ha evolucionado en línea con las propias teorías de la gestión pública. En el siglo XX, mientras predominó el enfoque conocido como Nueva Gestión Pública, se impulsaron iniciativas de

simplificación y desregulación, además del fortalecimiento de la autonomía y de los procesos gerenciales de los reguladores, con vistas a preservarlos de interferencias indebidas.

En el presente siglo, con el advenimiento del enfoque de la Gobernanza Pública, en el campo de la política regulatoria se ha fortalecido la preocupación relacionada con una visión de gobierno incluyente y completo, que propicia que organismos gubernamentales, empresarios, integrantes del ámbito académico y ciudadanos puedan participar del proceso regulatorio y de su evaluación, utilizando cada vez más el potencial que brindan las tecnologías digitales. Bajo este enfoque, se consolida la promoción de la interacción de políticas, instituciones y herramientas con el objetivo de asegurar la calidad de las regulaciones.

Con esto en mente, el BID, a través de su Departamento de Instituciones para el Desarrollo (IFD), ha trabajado activamente en la construcción de las bases institucionales que permitan la generación de marcos regulatorios eficientes, transparentes y efectivos en ALC. Desde la década pasada, hemos apoyado a Argentina, Brasil, Chile, Ecuador, El Salvador, México, Paraguay y Perú, entre otros países de la región, con recursos financieros, asistencia técnica y productos de conocimiento enfocados en la modernización de su ciclo regulatorio y la institucionalización de la mejora regulatoria. Ahora, a través de esta publicación, el BID está proveyendo insumos adicionales para los encargados de la toma de decisiones en lo que respecta a la política regulatoria, mediante contenidos sin precedentes en la región, los cuales se desarrollan a través de tres capítulos autónomos pero complementarios, elaborados por reconocidos expertos internacionales.

En el primer capítulo, Pedro Farias y Delia Rodrigo, con base en el análisis de datos recabados de 11 países, presentan un retrato del estado de avance de la región en términos de la adopción de buenas prácticas regulatorias. En el capítulo 2, los colegas de la Organización

para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), Richard Alcorn, Daniel Trnka y Manuel Gerardo Flores, identifican y analizan las lecciones que han dejado las respuestas regulatorias a la pandemia en países miembros de dicha entidad. Finalmente, en el capítulo 3, Pedro Farias, Ana María Zárate y Eliezer Olivares despliegan una visión prospectiva de los desafíos para la política regulatoria a la luz de cuatro grandes temas que deben catalizar la agenda de las políticas públicas hacia el futuro: inclusión social, transformación tecnológica, cooperación internacional y cambio climático.

Agradezco especialmente la contribución de los colegas de la División de Política Regulatoria de la OCDE, con quienes mantenemos una fuerte alianza, no solo en la publicación de este y otros productos de conocimiento, sino también en el apoyo a los países de la región para el fortalecimiento de su institucionalidad regulatoria.

Asimismo, agradezco la colaboración de todos los colegas del BID, autores, editores, revisores e investigadores, que han contribuido al resultado final de este trabajo, liderados por nuestro especialista principal Pedro Farias.

Esta publicación forma parte de la agenda de conocimiento de la División de Innovación para Servir al Ciudadano del BID, orientada hacia la modernización de la gestión pública. Con documentos como este, el BID se enfoca en las brechas de conocimiento que aún existen en la región, y busca enriquecer el debate sobre las estrategias y herramientas de los gobiernos en su camino de transformación de cara a cumplir con las expectativas de sus ciudadanos. Estoy convencida de que la presente publicación cumple con este propósito, al estimular una necesaria reflexión sobre la política regulatoria frente a los desafíos del ambiente económico y social posterior a la pandemia.

Susana Cordeiro Guerra

Gerente

Sector de Instituciones para el Desarrollo
Banco Interamericano de Desarrollo

Acerca del editor y de los autores

El editor

Pedro Farias es especialista principal en Modernización del Estado de la División de Innovación para Servir al Ciudadano del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Su formación académica incluye una licenciatura en Ingeniería Civil y una maestría en Administración Pública en la Universidad de Brasilia, además de cursos de especialización en la Escuela Nacional de Administración Pública (Brasil) y la Universidad George Washington (Estados Unidos). Ha sido funcionario del Gobierno de Brasil, en el cual fungió como Director de la Secretaría de Reforma del Estado y Secretario General Adjunto del Ministerio de Planificación, Presupuesto y Gestión, puestos desde los cuales dirigió proyectos de reforma de la gestión pública. Desde 2003 se desempeña en el BID, donde ha trabajado en decenas de proyectos y coordinado investigaciones, eventos de capacitación y análisis relacionados con la capacidad institucional y la gobernanza del sector público en áreas como política regulatoria, prestación de servicios, gobierno digital y sistemas gubernamentales. Actualmente, lidera la línea de trabajo del BID relacionada con la mejora regulatoria. En dicha institución, ha sido coautor de diversos artículos y publicaciones, como *El fin del trámite eterno*, y editor y coautor de *Gobiernos que sirven*. Además, ha coordinado los capítulos de “Política y gobernanza regulatoria” de las ediciones 2017 y 2020 de la publicación *Panorama de las Administraciones Públicas: América Latina y el Caribe*.

Autores de la introducción

Pedro Farias (véase arriba)

Eliezer Olivares es consultor de la División de Innovación para Servir a Ciudadano del BID en temas de innovación en administración pública, mejora regulatoria y gobierno digital. Trabajó en el Gobierno Federal de México en la entonces Comisión Federal de Mejora Regulatoria (ahora Comisión Nacional de Mejora Regulatoria [Conamer]) como encargado de la elaboración de reportes de recomendaciones regulatorias en temas de educación, salud, trabajo, medio

ambiente y alivio de la pobreza, entre otros. Adicionalmente, formó parte de la comitiva que elaboró la “Guía de Evaluación de Impacto Regulatorio” para los países del Foro de Cooperación Asia-Pacífico (APEC), así como lecturas de casos para los diplomados en Regulación, Regulación Económica y Metodologías de Medición de Impacto en la Regulación Social, dirigidos a funcionarios mexicanos y de América Latina. También se ha desempeñado como consultor de riesgo político para empresas del sector energético e infraestructura, y consultor de evaluación y monitoreo de políticas públicas para gobiernos estatales y municipales de México en temas relacionados con el desarrollo y la lucha contra la pobreza. También fue consultor del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en temas de cooperación Sur-Sur y cooperación técnica con países de Centroamérica. Tiene una licenciatura en Economía del Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM) y una maestría en Administración Pública, con especialidad en Desarrollo Económico y Político, de la Universidad de Columbia en Nueva York, Estados Unidos.

Autores del capítulo 1

Pedro Farias (véase arriba)

Delia Rodrigo es experta senior en las áreas de gobernanza pública, reforma regulatoria y desarrollo del sector privado. Desde 2010 se desempeña como consultora para el Banco Africano de Desarrollo (BAfD), el Banco Mundial, el BID, la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI), la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y el PNUD, en proyectos que se llevan a cabo en más de 30 países del mundo. Trabaja también con gobiernos y agencias reguladoras de varios países, como Uganda y Mozambique. Durante su tiempo en la División de Política Regulatoria de la OCDE escribió estudios comparativos sobre las capacidades regulatorias de países como Brasil, Italia, Japón, México, Portugal, República de Corea, Suecia y Suiza. Ha estado a cargo de investigaciones y análisis políticos sobre varios temas, tales como el Análisis del Impacto Regulatorio (AIR), la gobernanza regulatoria en contextos multinivel, las instituciones regulatorias, las herramientas regulatorias y la simplificación administrativa. Además, ha sido responsable del establecimiento de una red de expertos en reforma regulatoria y simplificación administrativa en países de Medio Oriente y Norte de África y en Europa del Este. Tiene un doctorado en Ciencia Política de la Universidad de Mainz y una maestría en Ciencia Política por la Universidad de Heidelberg, Alemania. Asimismo, ha cursado una licenciatura en Relaciones Internacionales en la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).

Autores del capítulo 2

Richard Alcorn se desempeña como analista de políticas dentro de la División de Política Regulatoria de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), en la Dirección de Gobernanza Pública. Ha trabajado en la implementación de mejores procesos regulatorios, en particular el AIR, dentro de los gobiernos de todo el mundo. Entre sus proyectos recientes se encuentran reseñas de países para los gobiernos de Austria, Lituania y Países Bajos. Antes de unirse a la OCDE, ejerció durante siete años como gerente de políticas en la administración pública de Reino Unido, en donde cumplió funciones en varios departamentos, incluidos Hacienda y el Ejecutivo de Mejora Regulatoria, dentro del Departamento de Negocios, Energía y Estrategia Industrial. Con anterioridad, trabajó en una serie de funciones analíticas dentro de la Oficina Nacional de Auditoría de Reino Unido, así como en consultoría del sector privado. Tiene una maestría en Economía (MA) de la Universidad de Glasgow, Reino Unido.

Daniel Trnka se desempeña como Jefe Adjunto de la División de Política Regulatoria de la OCDE, puesto desde el cual dirige el Equipo de Gestión y Entrega Regulatoria. Ha trabajado en el área de reforma de la administración pública y reforma regulatoria por más de 20 años, tanto a nivel nacional como internacional. Antes de incorporarse a la OCDE, ocupó el cargo de Director del Departamento de Reforma Regulatoria y Calidad de la Administración Pública del Ministerio del Interior de la República Checa. Sus principales áreas de especialización son la simplificación administrativa, el AIR, la participación de los actores interesados y la aplicación de la regulación y las inspecciones. Es autor y coautor de varias publicaciones de la OCDE, entre ellas la “Recomendación del Consejo de la OCDE sobre Política y Gobernanza Regulatoria”; “Cutting Red Tape: Why is Administrative Simplification so Complicated?”; “Principios de la OCDE sobre las Mejores Prácticas para Hacer Cumplir las Normas y para Realizar Inspecciones”; “Principios de Mejores Prácticas de la OCDE sobre la Evaluación de Impacto Regulatorio”; las revisiones de simplificación administrativa de Polonia y Vietnam; las revisiones de la política regulatoria de Croacia, Eslovenia, Kazajstán, Lituania y México, y la medición y reducción de cargas administrativas en Grecia.

Manuel Gerardo Flores es un experto internacional en mejora regulatoria y coordinador del Programa de Política Regulatoria para América Latina de la OCDE. Su labor principal consiste en asesorar a los gobiernos para promover la adopción de políticas públicas, instituciones y herramientas a fin de mejorar la calidad de las regulaciones mediante buenas prácticas internacionales. Ha supervisado programas sobre simplificación administrativa, implementación de AIR, evaluaciones integrales de política regulatoria, revisiones sectoriales de regulación y actividades de desarrollo de capacidades para la mejora de la regulación en Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, México, Perú y República Dominicana. Es autor y coautor de más de 24 libros e informes de la OCDE sobre

la mejora regulatoria para los países de América Latina. Asimismo, representa a la OCDE en la administración de la Red Iberoamericana y del Caribe para la Mejora Regulatoria. Ha sido profesor e investigador en la Escuela de Administración de la Universidad de Lancaster, Reino Unido. Tiene una licenciatura en Economía del Instituto Tecnológico de Monterrey, México, y una maestría y un doctorado en Economía de la Universidad de Warwick, Reino Unido.

Autores del capítulo 3

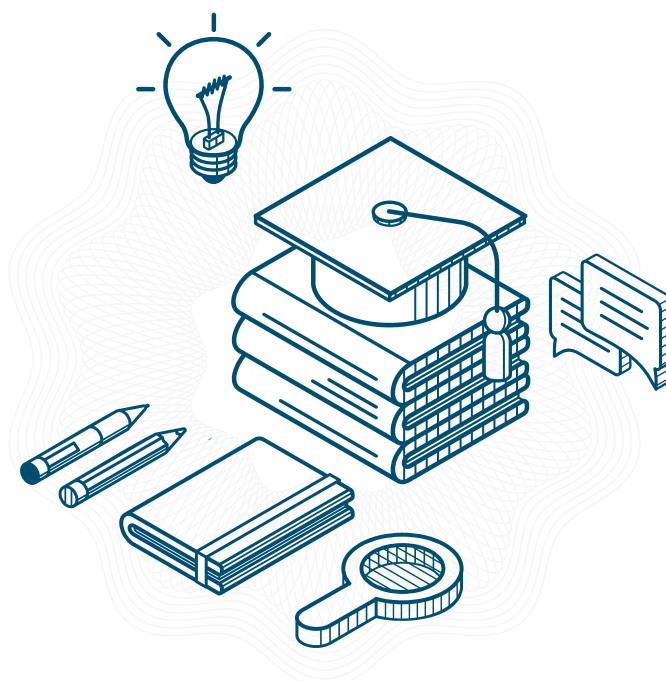
Pedro Farias (véase arriba)

Eliezer Olivares (véase arriba)

Ana María Zárate es ciudadana de Colombia y se desempeña como asociada senior de Operaciones en la División de Conectividad, Mercados y Finanzas del BID. Es economista por la Universidad Nacional de Colombia y tiene una maestría en Política Pública con énfasis en Política Regulatoria de la Universidad George Washington. Durante varios años trabajó en el Departamento Nacional de Planeación (DNP) de Colombia, lugar desde el cual contribuyó activamente en el proceso de ingreso de Colombia al Comité de Política Regulatoria de la OCDE y en el diseño de una política pública para promover la mejora regulatoria en la rama ejecutiva del poder público. También trabajó en el equipo *Doing Business* del Banco Mundial y en el Centro de Estudios Regulatorios de la Universidad George Washington. Su labor actual abarca las siguientes áreas de especialización: regulación de servicios financieros digitales, fortalecimiento institucional para la inclusión financiera y la mejora al acceso al financiamiento por parte del sector privado, y apoyo en la emisión de bonos verdes, sostenibles y vinculados a la sostenibilidad. Sus intereses de investigación giran en torno al análisis comparativo de buenas prácticas regulatorias para el desarrollo del sector privado, la importancia de la gobernanza regulatoria para el desarrollo, y la relación entre regulación e innovación.

Introducción

Pedro Farias y Eliezer Olivares



La presente publicación es una contribución del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) para que los responsables de políticas públicas, las entidades reguladoras, los miembros del ámbito académico y los interesados en temas regulatorios conozcan el estado de América Latina y el Caribe (ALC) en términos de la adopción de buenas prácticas regulatorias (BPR) y las enseñanzas que han dejado las respuestas regulatorias a la pandemia en países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). Asimismo, se busca estimular la reflexión sobre los factores que están adquiriendo relevancia en la nueva agenda regulatoria internacional y que deberán influir cada vez más en las prácticas regulatorias frente a los nuevos desafíos por venir en materia económica y social.

El buen funcionamiento de los servicios públicos, la adecuada asignación de los recursos económicos y la existencia de ambientes de negocios que estimulen la competitividad y la inversión son elementos claves para que la región retome un camino de crecimiento inclusivo y ambientalmente sostenible. Para ello, la regulación desempeña un papel esencial. Por un lado, es fundamental para corregir fallas de mercado y promover el bienestar; por otro, sin las instituciones ni las herramientas indispensables, la regulación puede también generar costos innecesarios y estimular asignaciones ineficientes de los recursos, que obstaculizan la creación de empleo, la innovación y el crecimiento. Por ende, la reflexión sobre los temas enfocados en esta publicación es vital para la generación de marcos regulatorios de calidad.

La regulación y su importancia

Con miras a propiciar una mayor claridad en cuanto a los conceptos que se tratan en estas páginas, vale la pena empezar por la política regulatoria, identificar sus antecedentes, y detallar su evolución y ascenso en las agendas de las políticas públicas de las últimas décadas.

El término *regulación* es muy amplio y suele ser usado por distintos actores del gobierno, el mercado y la sociedad, por su considerable influencia en las actividades cotidianas. La regulación puede entenderse como las reglas que rigen las actividades económicas y sociales de las empresas, las personas o las organizaciones del sector social. Mediante estas reglas se garantizan el funcionamiento eficiente de los mercados y los derechos de propiedad, se genera certeza jurídica y se evitan o bien se reducen los daños a la salud, al medio ambiente y a la economía.

La regulación promueve actitudes deseadas y restringe las actividades o comportamientos no deseados en una sociedad. Puede orientarse a corregir fallas de mercado, situaciones que se presentan cuando este, por sí solo, no puede asignar sus recursos de manera eficiente, lo que genera pérdidas en el bienestar de la sociedad. En la teoría económica se conocen cinco principales causas de fallas de mercado: i) falla de competencia, ii) externalidades, iii) bienes públicos, iv) problemas de información y v) mercados incompletos. La regulación económica interviene en las decisiones del mercado, imponiendo restricciones en materia de precios, cantidades, servicios y barreras a la movilidad. Por otro lado, las regulaciones sociales buscan proteger el interés público ante daños o riesgos a los que estén expuestas las personas, tales como afecciones de salud; riesgos laborales o de la seguridad pública; y riesgos que atañen al medio ambiente y la cohesión social. Finalmente, la regulación administrativa establece los procesos, trámites

y formalidades para que la ciudadanía y las empresas interactúen con el gobierno, con vistas a ejercer sus derechos o cumplir sus obligaciones.

Sin embargo, la regulación también puede generar problemas, normalmente asociados a las llamadas fallas de gobierno, las cuales representan desviaciones de algunos organismos públicos con respecto al interés de la sociedad. Esas fallas pueden plasmarse tanto en elevados costos de cumplimiento para ciudadanos y empresas como en privilegios para ciertos grupos, en perjuicio de la sociedad en su conjunto. El uso de las regulaciones para cumplir con intereses privados se denomina captura regulatoria, mientras que el comportamiento según el cual ciertos grupos de presión utilizan al gobierno para obtener beneficios mediante la inducción de reformas de políticas a su favor se conoce con el nombre de búsqueda de rentas (*rent seeking*).

Es común que las regulaciones generen efectos más allá del objetivo para el que se diseñaron. Estos efectos impactan en la eficiencia de una economía, y pueden dificultar la mejor asignación de recursos disponibles e incidir sobre la elección de tecnologías de producción, la innovación y el desarrollo de nuevos productos y servicios (Viscusi, Harrington y Vernon, 2005).

Evolución de la mejora regulatoria: de la desregulación a la gobernanza y política regulatoria

El origen de lo que hoy se conoce como mejora regulatoria se remonta a los procesos de desregulación que empezaron a implementarse en países como Reino Unido y Estados Unidos a

partir de la década de 1980, y que comenzaron a extenderse por el mundo durante la década de 1990. Esas reformas buscaban llevar a cabo la desregulación de actividades económicas, sobre todo aquellas con base en importantes concentraciones de mercado, lo cual despertó en el ámbito académico un interés cada vez mayor sobre el papel de la regulación excesiva en dificultar el crecimiento económico de un país. Entonces, surgió una gran cantidad de trabajos de investigación que apuntaban a una relación positiva entre la simplificación administrativa y el crecimiento económico, mediante el aumento de la productividad. A partir de ahí, se desarrollaron conceptos como los de calidad y mejora regulatoria, que quedaron plasmados en los principios sobre la calidad y el desempeño regulatorios emitidos por la OCDE en 1997 y 2005. Bajo esos nuevos paradigmas, en el proceso regulatorio se fueron valorando cada vez más elementos de políticas públicas y gobernanza que exceden el campo de la simplificación, como la participación de los actores privados, las decisiones basadas en la evidencia y la supervisión institucional. De esta manera, nacieron las primeras referencias a una política regulatoria, la cual abarca los compromisos, prioridades, instrumentos, instituciones y prácticas de los gobiernos para contar con marcos regulatorios de calidad.

Posteriormente, la crisis financiera global de 2008 y 2009 trajo aparejados nuevos cuestionamientos sobre la efectividad de los procesos regulatorios, a partir del diagnóstico de que las omisiones, fallas de gobernanza, decisiones equivocadas y capturas regulatorias habían contribuido a generar la crisis que puso en ries-

go la estabilidad de los mercados, con serias consecuencias para la economía internacional.

A raíz de ello, se han fortalecido principios relacionados con el seguimiento y la evaluación *ex post* de los impactos regulatorios, la transparencia y la representatividad de los procesos de consulta pública, y la coordinación gubernamental, con vistas a asegurar que distintas visiones de actores públicos y gubernamentales se incorporasen en los procesos de toma de decisiones. Muchos de esos nuevos énfasis quedaron plasmados en el documento de la OCDE (2011), *Regulatory Policy and Governance: Supporting Economic Growth and Serving the Public Interest*, y en las “Recomendaciones del Consejo sobre Política y Gobernanza Regulatoria” (OCDE, 2012).

Las buenas prácticas regulatorias

En ese contexto, en la literatura y en la práctica han adquirido relevancia algunas herramientas y procedimientos institucionales y de gobernanza que se han consolidado como pilares de la política regulatoria a nivel internacional. A lo largo de esta publicación, se tratarán algunas de esas prácticas que buscan solventar los problemas regulatorios y estimular la calidad de las regulaciones, a través, por ejemplo, del fomento de la transparencia, del fortalecimiento de los procesos de toma de decisiones y de la disminución de la influencia de los grupos de interés.¹

1. La literatura sobre los fundamentos teóricos y la evidencia en respaldo de las herramientas mencionadas a continuación es amplia, pero cabe destacar los siguientes documentos: Cordova-Novioni y Jacobzone (2011); OCDE (2015a, 2015b, 2019); Radaelli y Meuwese (2009); Renda (2006); Sunstein (2018); Parker y Kirkpatrick (2012); Jalilian, Kirkpatrick y Parker (2007); Jacobzone et al. (2010); Persson (2007); Comisión Europea (2015).

Las prácticas regulatorias más reconocidas y que se mencionarán de manera recurrente son las siguientes:

- **Análisis de Impacto Regulatorio (AIR):** en la búsqueda de una solución a un problema, las regulaciones pueden generar costos y efectos no deseados. El AIR surgió para garantizar que los beneficios de las regulaciones sean superiores a los costos que causen para la sociedad. Esta herramienta contribuye a mejorar la eficiencia económica (cuantificando ineficiencias creadas por fallas de mercado), la transparencia y la rendición de cuentas en el proceso regulatorio. Su utilización implica un enfoque sistémico para evaluar críticamente el problema económico o social que se quiere resolver, las alternativas de soluciones y los efectos positivos y negativos de las regulaciones propuestas. Llevar a cabo un AIR para examinar los efectos de regulaciones existentes (AIR *ex post*) permite la simplificación del acervo regulatorio y produce insumos para su perfeccionamiento o para la eliminación de regulaciones obsoletas.
 - **Consulta pública:** una forma de mitigar los riesgos de captura y búsqueda de rentas es promover la transparencia y la apertura en los procesos de diseño, implementación y evaluación de regulaciones. El proceso de consulta pública facilita el acceso a información y la participación de actores afectados o interesados. También facilita la generación de insumos para la toma de decisiones, ya que brinda una perspectiva amplia sobre la problemática que se desea solventar. Por último, favorece la rendición de cuentas, la legitimidad y la confianza en el marco legal.
 - **Órganos de coordinación y supervisión regulatoria:** con vistas a evitar que la transversalidad de la regulación genere
- criterios heterogéneos y niveles de calidad regulatoria dispares en los distintos sectores, cabe instaurar reglas y directrices comunes, así como una visión integral del tema en el gobierno. Para lograr una buena gobernanza regulatoria, muchos países han instituido órganos especializados para coordinar y supervisar los procesos regulatorios en toda la administración. Esos órganos suelen ser responsables de promover la política regulatoria, liderar programas de mejora regulatoria y supervisar la aplicación de instrumentos como el AIR y las consultas públicas, lo cual requiere peso institucional y capital político.
- **Programas de simplificación y reducción de cargas administrativas:** son iniciativas sistematizadas y enfocadas en reducir los costos de cumplimiento regulatorio para la sociedad, que suelen poner énfasis en la revisión de procedimientos administrativos. Con ese fin, pueden usarse metodologías que sirven para medir los costos administrativos asociados a trámites y regulaciones, de modo de orientar la simplificación. La coordinación de la oferta de trámites de diversas entidades a través de ventanillas únicas es una práctica difundida en muchos países. Otros enfoques utilizados en esos programas son la codificación, la consolidación y las cláusulas de revisión o de terminación. En casos más avanzados, las evaluaciones *ex post* dan como resultado insumos más completos para la revisión sustantiva de regulaciones específicas.
 - **Catálogos, registros o inventarios de trámites y servicios:** permiten que las empresas y los ciudadanos conozcan todos los requerimientos, plazos de solución, criterios y vigencia de los trámites que se realizan ante alguna autoridad. Además, algunos pueden ser vinculantes, en tanto

que las autoridades no pueden solicitar información adicional o diferente a la que se señala en dichos registros. De esta manera, se reduce la discrecionalidad en la aplicación de las regulaciones.

La contribución de esta publicación

Desde las últimas décadas del siglo pasado, la región ha avanzado en la creación de instituciones reguladoras, impulsada por la apertura de mercados, la desestatización y las presiones para mejorar los servicios públicos. Sin embargo, esos avances no fueron adecuadamente acompañados por la construcción de capacidades institucionales que asegurasen la calidad del ciclo regulatorio, como muestran datos de la publicación *Panorama de las Administraciones Públicas: América Latina y el Caribe 2020* (OCDE-BID, 2020) Esas debilidades se reflejan en el ambiente de negocios y el funcionamiento de los mercados, según exponen los resultados de países de la región en indicadores manejados por diversos organismos internacionales.²

En ese contexto, la crisis pandémica provocada por el COVID-19 ha reforzado importantes retos y generado oportunidades. Con vistas a impulsar la recuperación económica y el crecimiento sostenible, la agenda de mejora regulatoria resulta esencial en el contexto de

pospandemia. Adicionalmente, la pandemia ha acelerado en la región cambios tecnológicos, económicos y sociales que presionan a los reguladores para que den nuevas respuestas, las cuales deben estar alineadas con las expectativas de construcción de economías más inclusivas y sostenibles. El éxito de los reguladores en atender esas demandas va a estar condicionado por sus recursos institucionales, su capacidad de aprovechar las enseñanzas derivadas de la crisis y su sensibilidad a las nuevas tendencias que están reformateando la agenda de políticas públicas.

Con el ánimo de generar insumos para los encargados de la toma de decisiones de la región en ese proceso, esta publicación presenta tres capítulos que constituyen artículos autónomos y complementarios. El primero de ellos revisa los adelantos en materia de política regulatoria en 11 países latinoamericanos³ para identificar en qué se ha avanzado y cuáles son los retos pendientes que, una vez superados, podrían ayudar a fortalecer la institucionalidad y la calidad regulatoria en la región. Las conclusiones apuntan que, si bien se han introducido herramientas para mejorar algunos aspectos de la calidad de la regulación a lo largo de los años, hay que aumentar las capacidades institucionales para que los reguladores adopten las buenas prácticas regulatorias de forma sistemática y plena.

El segundo capítulo, elaborado por los especialistas de la División de Política Regulatoria de la OCDE, analiza las respuestas regulatorias de sus países miembros frente a

2. En promedio, la posición de los países de América Latina y el Caribe (ALC) en indicadores como el de Regulatory Burden (Foro Económico Mundial [FEM]), *Doing Business* (Banco Mundial) y Product Market Regulation (OCDE), demuestran la existencia de marcos regulatorios que sobrecargan los procesos productivos e inhiben la competitividad y la competencia.

3. Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, México, Paraguay, Perú y República Dominicana.

la pandemia, con el objetivo de identificar las lecciones aprendidas. En específico, el capítulo resalta la presión sobre los gobiernos para la implementación de regulaciones de emergencia en un entorno complejo y con altos niveles de incertidumbre, lo que los ha llevado a flexibilizar el uso de herramientas de gestión regulatoria. Se destaca, por ejemplo, la disminución de los tiempos dedicados a la consulta pública para algunas regulaciones durante la pandemia, bajo el argumento de la urgencia provocada por la situación sanitaria. En este sentido, los autores identifican un riesgo para la agenda regulatoria del futuro alrededor de la evasión de los procesos de gestión regulatoria si no se desarrollan criterios claros para la flexibilización y el manejo de las crisis. Por ejemplo, en situaciones de emergencia,

las consultas públicas podrían ser focalizadas únicamente en comités científicos. Asimismo, en esas situaciones ganan relevancia los enfoques de regulación basada en riesgos.

Finalmente, el tercer y último capítulo busca enmarcar los desafíos para la política de mejora regulatoria en ALC, a la luz de las tendencias emergidas a causa de las nuevas demandas económicas, tecnológicas y sociales reforzadas por la pandemia. En específico, se identifican tendencias en cuatro grandes áreas: inclusión social, transformación tecnológica, cooperación internacional y cambio climático. Se resalta la necesidad de los reguladores de repensarse y desarrollar las capacidades institucionales avanzadas requeridas para dar respuestas efectivas y transparentes a una nueva realidad compleja y cambiante.

Referencias

Comisión Europea. 2015. Better Regulation “Toolbox.” Bruselas: Comisión Europea.

Cordova-Novioni, C. y S. Jacobzone, S. 2011. *Strengthening the Institutional Setting for Regulatory Reform*. París: OCDE. Disponible en: https://read.oecd-ilibrary.org/governance/strengthening-the-institutional-setting-for-regulatory-reform_5kgglrvcpth-en.

Jacobzone, S., F. Steiner, E. López Ponton y E. Job. 2010. Assessing the Impact of Regulatory Management Systems: Preliminary Statistical and Econometric Estimates. OECD Working Papers on Public Governance N.º 17.

París: OCDE. Disponible en: <https://doi.org/10.1787/5kmfq1pch36h-en>.

Jalilian, H., C. Kirkpatrick y D. Parker. 2007. The Impact of Regulation on Economic Growth in Developing Countries: A Cross-Country Analysis. *World Development*, 35(1): 87-103. Disponible en: <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2006.09.005>.

OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos). 2011. *Regulatory Policy and Governance: Supporting Economic Growth and Serving the Public Interest*. París: OCDE. Disponible en: <https://www.oecd->

ilibrary.org/governance/regulatory-policy-and-governance_9789264116573-en.

-----, 2012. Recomendaciones del Consejo sobre Política y Gobernanza Regulatoria. París: OCDE. Disponible en: <https://doi.org/10.1787/9789264209046-es>.

-----, 2015a. *Regulatory Policy Outlook 2015*. París: OCDE. Disponible en: <https://doi.org/10.1787/9789264238770-en>.

-----, 2015b. *Regulatory Policy in Perspective*. París: OCDE. Disponible en: <https://doi.org/10.1787/9789264241800-en>.

-----, 2019. *Better Regulation Practices across the European Union*. París: OCDE. Disponible en: <https://doi.org/10.1787/9789264311732-en>.

OCDE-BID (Banco Interamericano de Desarrollo). 2020. *Panorama de la Administraciones Públicas: América Latina y el Caribe 2020*. Washington, D.C: BID. Disponible en: <https://publications.iadb.org/es/panorama-de-las-administraciones-publicas-america-latina-y-el-caribe-2020>.

Parker, D. y C. Kirkpatrick. 2012. *Measuring Regulatory Performance: The Economic Impact of Regulatory Policy: A Literature Review of*

Quantitative Evidence. Expert Paper N.º 3. París: OCDE.

Persson, T. 2007. Democratizing European Chemicals Policy: Do Consultations Favour Civil Society Participation? *Journal of Civil Society*, 3(3): 223-238. Disponible en: https://www.researchgate.net/publication/232923657_Democratizing_European_Chemicals_Policy_Do_Consultations_Favour_Civil_Society_Participation.

Radaelli, C. M. y A. C. M. Meuwese. 2009. Better regulation in Europe: Between public management and regulatory reform. *Public Administration*, 87(3): 639-654.

Renda, A. 2006. *Impact Assessment in the EU, the state of the art and the art of the state*. Centre For European Policy Studies. Bruselas: CEPS. Disponible en: https://www.researchgate.net/publication/260400094_Impact_Assessment_in_the_EU_The_State_of_the_Art_and_the_Art_of_the_State.

Sunstein, C. 2018. *The Cost-Benefit Revolution*. Cambridge, MA: MIT Press.

Viscusi, W. K., J. E. Harrington y J. M. Vernon. 2005. *Economics of regulation and antitrust*. 4.ª edición. Cambridge, MA: MIT Press.

¿PREPARADOS PARA
REGULAR?

Lecciones y desafíos de la regulación
en América Latina y el Caribe



1

ESTADO ACTUAL DE LA POLÍTICA REGULATORIA EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: EVOLUCIÓN Y RETOS PARA SU FORTALECIMIENTO

¿De dónde partimos y dónde estamos?

Pedro Farias y Delia Rodrigo

La política regulatoria en América Latina presenta avances, pero sigue buscando su propio espacio dentro del espectro de políticas públicas necesarias para gobernar con eficiencia, transparencia y eficacia. Con excepción de México, la política regulatoria, aplicada de manera coordinada y sistematizada desde el gobierno, es relativamente nueva en el continente. Sin embargo, los esfuerzos por mejorar intervenciones regulatorias puntuales vienen desde hace tiempo y en muchos países hay evidencia de que se han introducido herramientas para optimizar algunos aspectos de la calidad de la regulación a lo largo de los años. Han faltado sistematización, coordinación institucional y obligatoriedad en el uso de principios y herramientas, pero hoy en día muchos de los países de la región están dando pasos en el camino de la adopción de políticas que favorezcan el uso sistemático de herramientas centradas en el desarrollo económico y la inclusión social.

Este capítulo aborda el estado actual de la mejora regulatoria en América Latina. En 2016, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) publicaron por primera vez los resultados de una encuesta con siete países latinoamericanos que retrataba su situación en cuanto a la adopción de herramientas de política y gobernanza regulatoria, con un escenario inicial en el cual persistían muchos retos en materia de adopción de herramientas y coordinación regulatoria. En 2020, los resultados de la segunda encuesta trajeron noticias al mismo tiempo promisorias y preocupantes, pues mientras mostraban avances en la adopción de herramientas, todavía quedaban grandes cuestiones pendientes para la mayoría de los países.

El presente capítulo integra los resultados del cuestionario utilizado para la publicación

Panorama de las Administraciones Públicas: América Latina y el Caribe 2020 (OCDE-BID, 2020), que incluyó 10 países de la región: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, México, Perú y República Dominicana. Posteriormente, Paraguay se incorporó a este ejercicio. Los datos han sido actualizados a diciembre de 2020 para abarcar reformas que no habían podido reflejarse en dicha publicación. Además, se incluye un análisis cualitativo de las reformas emprendidas, para identificar tendencias, desafíos, barreras y avances.

El objetivo principal de estas páginas es revisar los adelantos en materia de política regulatoria, e identificar qué ha permitido avanzar y cuáles son los retos pendientes que, una vez superados, podrían ayudar fortalecer esa política. Los ejemplos de prácticas y herramientas usados en algunos países permitirán mostrar los avances, mientras que las comparaciones entre países ayudarán a ver cómo se mueve la región en este campo de las políticas públicas.

Cabe destacar que muchos de estos adelantos han tenido el apoyo del BID, ya sea a través de proyectos amplios o de iniciativas puntuales. Por ejemplo, entre 2007 y 2013, Brasil implementó un proyecto diseñado y financiado por el BID, enfocado en la adopción de diversas herramientas de mejora regulatoria en agencias reguladoras. Asimismo, actualmente México y Perú están ejecutando proyectos enfocados en la modernización de sus instrumentos de apoyo de la simplificación y la mejora regulatoria, con el objetivo de reducir los costos de interacción entre gobierno, ciudadanos y empresarios. Adicionalmente, el BID ha brindado su respaldo para acciones de fortalecimiento de las capacidades regulatorias en países como Argentina, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador y Paraguay.

A.

La institucionalidad de la mejora regulatoria



De acuerdo con la experiencia internacional (OCDE, 2018), la mejora regulatoria avanza de manera más sostenida en la medida en que exista una institución responsable de su promoción, la cual suele estar situada en el centro de gobierno, y que se cuente con amplio apoyo político para introducir ciertas herramientas y prácticas que cambian la forma y el fondo del proceso regulatorio. Los llamados “órganos de

supervisión y coordinación regulatorias”¹ son responsables de conducir la mejora regulatoria y garantizar que la administración en general adopte nuevas prácticas para la preparación e implementación de la regulación. Al mismo tiempo, deben promoverse políticas, principios y herramientas de forma sistematizada, para conseguir que la administración como un todo avance de forma coordinada.

1. Los órganos de supervisión y coordinación regulatorias (ROB, por sus siglas en inglés) son instituciones exclusivamente dedicadas a la promoción de la calidad regulatoria. Sus funciones varían, pero entre las principales se encuentran las siguientes: i) la coordinación regulatoria en el seno de la administración; ii) la supervisión y evaluación de la implementación de la política regulatoria y sus herramientas; iii) la revisión de la calidad de las propuestas regulatorias a través del Análisis de Impacto Regulatorio (AIR) (control de calidad); iv) la guía y capacitación para los reguladores en temas de calidad regulatoria, y v) la divulgación y promoción de buenas prácticas regulatorias. En general, se trata de instituciones que forman parte de la administración central y cuentan con apoyo al más alto nivel político, si bien en algunos países tienen independencia del gobierno.



La mejora regulatoria avanza de manera más sostenida en la medida en que existe una institución responsable de su promoción, situada generalmente en el centro de gobierno.



El cuadro 1.1. muestra la evolución de la consolidación institucional en los países analizados, e indica cuáles son los que cuentan con un órgano de supervisión y coordinación regulatorias, además de señalar otras instituciones que poseen atribuciones transversales de mejora regulatoria. En la región puede observarse que dicha premisa de institucionalidad presenta diferentes características. Por un lado, el proceso de institucionalización va consolidándose a lo largo de los años, con el establecimiento de dichos órganos, pero muchos de ellos todavía no cuentan con todas las funciones necesarias para influir de manera determinante en la calidad de las regulaciones que se proponen en cada país. En algunos casos, además de los incipientes órganos de supervisión y coordinación regulatorias, hay también otras instituciones que, de alguna forma, participan en la mejora de la calidad regulatoria, con responsabilidades puntuales. Por otro lado, hay países donde se han presentado avances relevantes, a pesar de la ausencia de un órgano de supervisión y coordinación,

como en el caso de Brasil, donde ciertos reguladores tienen prácticas y usan herramientas de forma sistemática, en línea con las directrices establecidas a nivel central.






Vale la pena destacar el hecho de que solo El Salvador y México cuentan con un órgano especializado que concentra la mayoría de las responsabilidades (el mexicano con mucha mayor experiencia y práctica en la implementación de sus amplias funciones), mientras que en el resto de la región ha sido sobre todo dentro de los ministerios de Economía (o similares) donde se han establecido unidades dedicadas a este tema con funciones particulares, como en los casos de Brasil, Chile, Costa Rica y Paraguay. La naturaleza de la temática parece contribuir a que estos ministerios asuman dichas funciones, aunque estos requieren especialización y capacitación para poder implementarlas cabalmente, y las unidades responsables deben contar con la inserción adecuada y el respaldo institucional que garantice que el resto de la administración las acompañe en estos esfuerzos.

Cuadro 1.1.

Institucionalidad para la mejora regulatoria en América Latina: instituciones y principales responsabilidades

Institucionalidad:  Órgano de supervisión y coordinación regulatorias  Otras instituciones

Funciones principales:

-  Coordinación y supervisión regulatorias*
-  Función de revisión a través del uso de AIR*
-  Simplificación administrativa
-  Calidad legal
-  Promoción, capacitación y divulgación*



Secretaría Legal y Técnica de la Presidencia de la República



Subsecretaría de Competitividad y Mejoras Regulatorias en el Ministerio de Economía (2019)



Oficina de Productividad y Emprendimiento Nacional del Ministerio de Economía, Fomento y Turismo (2018)



Subsecretaría de Simplificación y Análisis Regulatorio de la Secretaría de Gestión Pública de la Presidencia del Consejo de Ministros



Dirección de Mejora Regulatoria en el Ministerio de Economía, Industria y Comercio




Comisión Nacional de Mejora Regulatoria (2000)





El Salvador

 Organismo de Mejora Regulatoria (2019)




 Secretaría de Innovación



República Dominicana


 Dirección de Análisis Regulatorio en el Consejo de Competitividad



 Ministerio de la Administración Pública

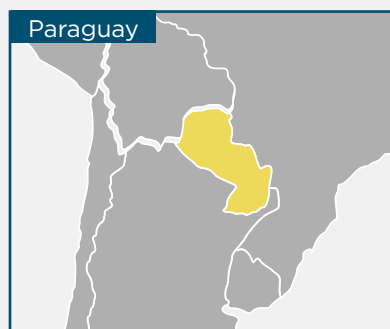


Ecuador

 Secretaría General de la Presidencia



 Ministerio de las Telecomunicaciones




Paraguay

 Ministerio de Industria y Comercio (MIC)**



Colombia

 Departamento Administrativo de la Función Pública



 Grupo de Eficiencia Regulatoria en el Departamento Nacional de Planeación (DNP)



 Dirección de Comercio Internacional del Ministerio de Comercio



Fuente: Elaboración propia. **Nota:** Información actualizada a diciembre de 2020.

* Funciones características de los órganos de supervisión y coordinación regulatorias.

** La responsabilidad está focalizada actualmente en la reglamentación técnica, donde el Ministerio de Industria y Comercio (MIC) coordina el sistema de notificación ante la Organización Mundial de Comercio (OMC).

La región también ha contado con inspiración e incentivos para institucionalizar la mejora regulatoria a partir de iniciativas de cooperación internacional. Por ejemplo, los países miembros del Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC) suscribieron la necesidad de promover buenas prácticas regulatorias, lo cual incluye tener mecanismos interministeriales efectivos para manejar y coordinar el tema de la mejora regulatoria y, potencialmente, un órgano central encargado de ello. El Tratado Integral y Progresista de Asociación Transpacífico (TPP11) reiteró la necesidad de fortalecer la coherencia regulatoria con el objeto de mejorar la cooperación entre sus países,² así como la necesidad de profundizar la institucionalización de la mejora regulatoria. Además, algunos países de la región han firmado acuerdos de cooperación entre pares que incluyen temas de mejora regulatoria. Por ejemplo, el Acuerdo de Comercio y Cooperación Económica relacionado con las Reglas Comerciales y de Transparencia³ firmado entre Estados Unidos y Brasil en octubre de 2020 reconoce que las partes pretenden “instituir o mantener sus respectivos órganos o mecanismos centrales de coordinación regulatoria, de acuerdo con sus respectivos mandatos y en conformidad con sus legislaciones”, para promover buenas prácticas regulatorias en materia de consulta, coordinación y revisión de la regulación.

Además de los órganos de supervisión y coordinación regulatorias, en lo que atañe a la institucionalización, vale la pena destacar los mecanismos de gobernanza de los reguladores sectoriales económicos para rubros como energía, telecomunicaciones, ferrocarriles, agua, etc. Surgidos sobre todo en la década de 1990, como elementos para acompañar los procesos de privatización llevados a cabo en la región, estos reguladores son instituciones autorizadas para ejercer poderes regulatorios sobre un sector, con el fin de establecer precios y mejorar el funcionamiento del mercado, y garantizar la calidad del servicio y el retorno de la inversión (mediante el control de los rendimientos a empresas con poder de mercado), así como la entrada, la operación e incluso la salida del mercado. Su creación, en varios países, enfrentó obstáculos jurídicos propios del derecho administrativo local⁴ y no estuvo acompañada de sólidas bases institucionales. Aunque cuentan con funciones y arreglos de gobernanza semejantes a los de los reguladores de los países de la OCDE, hay espacio para que mejoren su grado de independencia, su autonomía administrativa, su rendición de cuentas a diversos actores interesados y la efectividad de las diferentes actividades que realizan. Esto es importante para garantizar reglas claras y estables en sectores clave que dependen de la inversión privada o constituyen monopolios

2. La coherencia regulatoria se refiere a la adopción de buenas prácticas en la formulación, implementación y revisión de medidas regulatorias. Concretamente, esta se define de la siguiente manera en el Artículo 25.2 del TPP11, “Disposiciones Generales”: “Para los efectos de este capítulo, coherencia regulatoria se refiere al uso de buenas prácticas regulatorias en el proceso de planificación, diseño, emisión, implementación y revisión de medidas regulatorias, con el fin de facilitar el logro de objetivos de política interna y los esfuerzos entre gobiernos para mejorar la cooperación regulatoria con el fin de avanzar en aquellos objetivos y promover el comercio internacional y la inversión, el crecimiento económico y el empleo”.

3. Véase el enlace https://www.gov.br/mre/pt-br/canais_atendimento/imprensa/notas-a-imprensa/2020/texto-do-protocolo-ao-acordo-de-comercio-e-cooperacao-economica-entre-o-governo-da-republica-federativa-do-brasil-e-o-governo-dos-estados-unidos-da-america-relacionado-a-regras-comerciais-e-de-transparencia.

4. El formato de reguladores independientes surgió en la primera mitad del siglo XX en Estados Unidos, donde hay una tradición de supervisión institucional ejercida directamente por el Congreso, práctica poco común en el derecho administrativo latinoamericano, de fuerte influencia francesa.

naturales, y que contribuyen al desarrollo y al crecimiento económicos de la región.

A pesar de los avances, varios desafíos continúan presentes en la región en materia de institucionalización de la mejora regulatoria. Como se puede apreciar en el cuadro 1.1, son pocos los países que cuentan con órganos de supervisión y coordinación capaces de desarrollar las funciones principales requeridas por la mejora regulatoria. Incluso, en algunos casos, las tareas están repartidas en más de una institución. Contar con varias instituciones responsables de funciones relacionadas con la mejora regulatoria no es necesariamente un problema, pero sí implica mayores esfuerzos de coordinación. Si se trata de implementar programas, políticas y herramientas en toda la administración, se supone que los regulados deben responder a demandas de diferentes instituciones. Además, requiere que todas las instituciones involucradas estén alineadas para poder avanzar de forma coherente y organizada. Por ello, vale destacar que la región afronta una dispersión en las funciones, lo cual representa retos al momento de priorizar, establecer metas y monitorear los avances obtenidos, así como el desempeño de los reguladores.

La lenta institucionalización de la política regulatoria puede explicarse por algunas razones.

En ciertos casos, las responsabilidades típicas de estos órganos no han sido completamente desarrolladas. Algunos no velan todavía por la implementación de una política regulatoria sistematizada, sino que están focalizados en ciertos aspectos de la misma, como programas de simplificación administrativa, porque revisten mayor interés político. Además, carecen de una función principal, la de control de calidad de la regulación, a través del uso del Análisis de Impacto Regulatorio (AIR), que coadyuva a que los reguladores justifiquen sus intervenciones y estas sean evaluadas.

Otro aspecto fundamental para entender por qué falta desarrollar y consolidar la institucionalidad de la mejora regulatoria puede encontrarse en la necesidad de que las autoridades políticas tengan el convencimiento de que la apuesta vale la pena. En la región hay ejemplos de países donde esta temática ha adquirido relevancia política y quienes deciden impulsarla lo hacen de manera sostenida, y asimismo garantizan que aun con cambios de gobierno la política se mantenga en la agenda de políticas. Donde el tema no consigue adquirir la relevancia política necesaria, la política regulatoria depende de apoyos políticos esporádicos y su implementación efectiva se ve limitada.



Algunos no velan todavía por la implementación de una política regulatoria sistematizada, sino que están focalizados en ciertos aspectos de la misma, como programas de simplificación administrativa, porque revisten mayor interés político.

B.

Uso de evidencia en el diseño y la evaluación de regulaciones: análisis de impacto *ex ante* y *ex post*



Una de las formas más relevantes para promover la mejora regulatoria es el uso sistemático del AIR, es decir, su implementación *ex ante*, antes de una intervención regulatoria, y *ex post*, con vistas a evaluar si la regulación existente ha cumplido con los objetivos para los que fue propuesta. El AIR apoya una intervención basada en la evidencia, la cual implica involucrar a los actores potencialmente afectados y recolectar información

que permita entender mejor los diversos impactos potenciales que podrían generarse en la sociedad.

El uso de AIR continúa siendo limitado en América Latina, aun cuando algunos países han avanzado en su gradual implementación y la experimentación con proyectos piloto. El cuadro 1.2 muestra los avances realizados con esta herramienta y, al mismo tiempo, la falta de sistematización en su uso.

Cuadro 1.2.

Avances en el uso del Análisis de Impacto Regulatorio, países seleccionados de América Latina y el Caribe

País	Grado de avance en el uso de AIR
Argentina	Uso puntual en algunas entidades y realización de proyectos piloto con apoyo del BID en sectores seleccionados.
Brasil	Uso de AIR en algunos reguladores sectoriales de forma sistemática desde hace varios años; introducción obligatoria a partir de 2021 en la administración federal.
Chile	Uso de AIR de forma sistemática desde 2019 para decretos y proyectos de ley de iniciativa del presidente.
Colombia	Uso de AIR en algunos reguladores sectoriales y para la reglamentación técnica de forma sistemática desde hace varios años.
Costa Rica	Uso de AIR para trámites y reglamentación técnica desde hace varios años.
Ecuador	Uso de AIR en algunos temas; redefinición del modelo de AIR en 2020.
El Salvador	La previsión de la Ley de Mejora Regulatoria del Uso de AIR de forma sistemática a partir de 2020 no ha sido plenamente implementada.
México	Uso de AIR de forma sistemática desde 2000.
Paraguay	Realización de proyectos piloto de AIR.
Perú	Hay un mandato para el uso de AIR de forma sistemática, pero su implementación todavía no es integral; algunos reguladores sectoriales la utilizan.
República Dominicana	Uso de AIR de forma sistemática a partir de 2022.

Para la gran mayoría de los países de la región, el AIR es una herramienta no solo novedosa, sino que además impone desafíos importantes, ya que genera la necesidad de presentar información validada para justificar una intervención y porque implica un proceso previo que requiere organización, recursos técnicos, coordinación interinstitucional y eficaces mecanismos de participación social.

Varios países de la región han introducido el uso de AIR, principalmente para algunos tipos de intervenciones, aunque no lo han hecho de forma generalizada para toda la administración. Por ejemplo, en Costa Rica los AIR se focalizan en regulaciones que imponen trámites; en Colombia hay obligatoriedad de aplicar AIR en temas de reglamentación técnica, y en El Salvador la Ley de Mejora Regulatoria esta-

blece que se harán AIR para regulaciones que afectan las actividades empresariales. Solo en México se usa de manera integral y se aplica para la gran mayoría de las intervenciones. Esto revela la dificultad de avanzar en el uso del AIR con una perspectiva de gobierno como un todo y para diversos tipos de regulaciones, lo cual puede justificar la puesta en marcha de estrategias graduales que, bajo criterios cualitativos o cuantitativos, prioricen dónde vale la pena usar esta herramienta.

La estrategia de institucionalización también ha sido gradual. Dos países ejemplifican este proceso. En Chile, luego de muchos años de hacer un AIR para intervenciones que afectaban a las pequeñas y medianas empresas (pymes), en 2019 se introdujo un Instructivo Presidencial⁵ que estableció como obligatorio el uso del AIR para “i) los proyectos de ley de iniciativa del Ejecutivo y ii) los decretos que dicte el Presidente de la República o un ministro «Por Orden del Presidente de la República», que contengan normas de general aplicación o que miren el interés general”. Brasil, un país donde algunos reguladores comenzaron haciendo AIR durante los años 2000 con el apoyo del BID, acaba de instituir su obligatoriedad. La Ley de las Agencias Reguladoras (Ley N.º 13.848 del 25 de junio de 2019) establece que un AIR deberá preceder a la adopción de actos normativos o a su modificación, y el Decreto N.º 10.411 del 30 de junio de 2020 regula el uso del AIR en los órganos y entidades de la administración pública federal, directa, autárquica y fundacional. A partir de entonces, el país ha invertido significativamente en la capacitación de las entidades alcanzadas por el decreto.

A pesar de contar con marcos regulatorios muy extensos, en la gran mayoría de los países no hay una tradición para evaluar si la regulación ha cumplido con los objetivos para la que fue pensada originalmente. La carencia de referencias a objetivos claros y metas para las regulaciones al momento de su emisión, así como de líneas de base, por la ausencia de análisis de impacto *ex ante*, dificultan la tarea técnica de evaluar los resultados regulatorios. Concretamente, en cuanto a evaluaciones de impacto *ex post*, pocos países cuentan con la obligatoriedad de realizarlas. En México, la Ley General de Mejora Regulatoria de 2018 reiteró la necesidad de hacer evaluaciones *ex post* cuando se presentan propuestas sobre regulaciones existentes y también de realizar evaluaciones *ex post*, cada cinco años, en el caso de regulaciones que generen costos de cumplimiento, para “evaluar los efectos de su aplicación y permitir que se determine la pertinencia de su abrogación, modificación o permanencia para alcanzar sus objetivos originales y atender la problemática vigente”.⁶ Asimismo, la Ley de Mejora Regulatoria de El Salvador, aprobada en 2019, establece que, como máximo 10 años después de la entrada en vigor de cada regulación, deberá efectuarse una evaluación de impacto regulatoria *ex post* para determinar si dicha regulación continúa respondiendo a la realidad y, por consiguiente, determinar si debe conservarse, reformarse o derogarse.⁷

Una mención especial debe hacerse al Congreso de Chile, donde el Departamento de Evaluación de la Ley de la Cámara de Diputados,⁸ creado en 2010, lleva adelante estudios para conocer los efectos de las leyes promul-

5. Véase el enlace <https://open.economia.cl/wp-content/uploads/2019/04/003-15.04.2019-Instructivo-impacto-regulatorio.pdf>.

6. Véase la página https://www.ags.gob.mx/mejoraregulatoria/LGMR_180518.pdf.

7. Véase el enlace <https://sv.vlex.com/vid/decreto-no-202-ley-773653141>.

8. Véase <http://www.evaluaciondelaley.cl/>.



Colombia está implementando algunos proyectos piloto de evaluación *ex post*, pero todavía no hay un procedimiento establecido para hacer las evaluaciones de forma sistemática.

gadas, incluidos el grado de cumplimiento de los objetivos esperados y los efectos no previstos o no deseados al legislar; comprender la percepción de la ciudadanía y proponer medidas correctivas.

En Brasil, algunas instituciones y organismos reguladores han comenzado a hacer Análisis de Resultado Regulatorio (ARR) para determinar lo sucedido con la regulación después de su implementación y observar si se alcanzaron los objetivos propuestos.⁹ Colombia está implementando algunos proyectos piloto de evaluación *ex post*, pero todavía no hay un procedimiento establecido para hacer las evaluaciones de forma sistemática. En Costa Rica, algunas instituciones nacionales y gobiernos

locales buscan actualizar su normativa, y la Dirección de Mejora Regulatoria del Ministerio de Economía, Industria y Comercio ayuda en ese esfuerzo con un análisis jurídico para saber si la ley se está aplicando correctamente, análisis que se traduce en recomendaciones de mejora.

Como ya se ha expuesto, la región se mantiene mayormente ajena a esta herramienta *ex post* y tiene capacidades muy limitadas para realizarlas de forma sistemática. Salvo en el caso mexicano y en la experiencia de la Cámara de Diputados de Chile, se necesita recorrer todavía un largo camino para que se puedan evaluar las regulaciones existentes y los reguladores tengan las capacidades necesarias para llevar a cabo dichos análisis.

9. Algunos ejemplos: Instituto Nacional de Metrología (INMETRO): http://inmetro.gov.br/qualidade/subsidios/NT_final_ARR_Rodas_Automotivas.pdf; Agencia Nacional de Transporte (ANTT): http://governanca.antt.gov.br/AgendaRegulatoria/Documents/ARR_SisHab_Resolu%C3%A7%C3%B5es%20ns%204770%20e%204775.pdf; Agencia Nacional de Energía Eléctrica (ANEEL): <https://www.gov.br/aneel/pt-br>.

C.

Participación de la sociedad y transparencia en los procesos regulatorios



Un aspecto fundamental de la mejora regulatoria es hacer que los procesos regulatorios sean más abiertos, transparentes y participativos para los diferentes actores que puedan verse potencialmente afectados por la regulación, pues eso permite que los involucrados retroalimenten las regulaciones y, con ello, se coadyuva a la calidad del análisis regulatorio. América Latina ha evolucionado favorablemente en este aspecto, pero la consolidación de los esfuerzos y, sobre todo, la garantía de que los diferentes actores participen efectivamente forma parte de los desafíos todavía pendientes.

Dos avances importantes son dignos de mención. Por un lado, en una región tradicionalmente caracterizada por sistemas jurídicos rígidos y centralizados, donde prevalecen el comando y el control regulatorio, se ha comenzado a dar mayor protagonismo y voz a los actores relevantes en las distintas etapas

del ciclo regulatorio, de modo que sean partícipes en la elaboración regulatoria y el control de su implementación. En México, la Ley de Fomento a la Confianza Ciudadana, emitida en enero de 2020, otorga beneficios y facilidades administrativas a aquellas personas y empresas que cumplan con sus obligaciones regulatorias y fiscales, lo cual estimula la confianza y fomenta la presencia de un ambiente favorable al crecimiento de los negocios, la creación de empleo y la lucha contra la corrupción. La ley permite disminuir la carga económica y regulatoria y brinda más previsibilidad a personas y empresas, mediante la puesta en marcha de un sistema de verificación que elimina las visitas e inspecciones discrecionales de la autoridad, utilizando una herramienta electrónica denominada Padrón Único de Fomento a la Confianza Ciudadana. Por su parte, en Brasil, la Ley de Libertad Económica, aprobada en septiembre de 2019,

brinda la oportunidad para que ciudadanos o empresarios puedan denunciar normas que sean anticompetitivas. El gobierno estableció un Frente Intensivo de Evaluación Regulatoria y de Competencia (FIARC) encargado de dar seguimiento a las denuncias, mediante la apertura de una investigación, la realización de estudios, y la escucha de los órganos acusados en audiencias públicas, así como de especialistas, para dar una solución en 120 días. Esas legislaciones son recientes y es todavía temprano para decir si hay una predisposición a nivel regional para el empoderamiento de ciudadanos y empresas en el ciclo regulatorio.

Sin embargo, es posible identificar como una tendencia importante que la gran mayoría de los países de la región está usando tecnologías de la información y la comunicación (TIC) para fortalecer la participación de los actores relevantes en los procesos regulatorios. Ya son varias las plataformas utilizadas para promover la consulta pública y algunas van más allá, pues abren la oportunidad para que los reguladores respondan a los comentarios recibidos. Por ejemplo, Costa Rica creó una página de participación ciudadana sobre trámites;¹⁰ Colombia tiene lista una plataforma única de consulta pública¹¹ donde se ha hecho un piloto sobre depuración normativa de los decretos únicos reglamentarios, y República Dominicana ha desarrollado una plataforma para realizar consultas públicas.¹²

Aun cuando esta tendencia es positiva, falta mucho para que los actores afectados participen activamente en los procesos regulatorios y, sobre todo, lo hagan en un momento temprano de la preparación de las intervenciones, cuando sus contribuciones pueden ser mucho más útiles en la definición de problemas y la

búsqueda de opciones para solucionarlos, y en la preparación y verificación de la calidad del AIR. Ningún país de la región tiene por obligación el involucramiento de actores de forma temprana antes de emitir una regulación, aunque en algunos se han dado casos informales y *ad hoc* en los que se observa este proceso.

La promoción de técnicas de participación temprana todavía puede explorarse más profundamente, con la extensión de mecanismos de transparencia que permitan una interacción mayor entre reguladores y regulados. Para diseñar una posible intervención, los reguladores deben involucrar a los actores en etapas iniciales, pues solo así se pueden reducir las enormes asimetrías de información que suelen estar presentes entre los diferentes actores y los reguladores. En general, esta situación es particularmente negativa para los consumidores, quienes tienen menos información acerca de los procesos productivos, pero son actores privilegiados para informar sobre los impactos en el bienestar. Por eso, es importante crear condiciones para que los grupos menos preparados puedan aumentar sus capacidades para participar en procesos regulatorios. Por ejemplo, en la década de 2010, el Programa de Fortalecimiento de la Capacidad Institucional para la Gestión de la Regulación (PRO-REG), apoyado por el BID en Brasil, tuvo como uno de sus ejes principales el trabajo con el sistema de defensa de los consumidores, con el objetivo de reducir las brechas para su participación en la preparación de regulaciones. En ese sentido, se organizaron varios cursos en consonancia con el Departamento de Protección y Defensa del Consumidor, el Fórum Nacional de Entidades Civiles de Defensa del Consumidor y el Instituto Brasileño de Defensa del Consumidor.

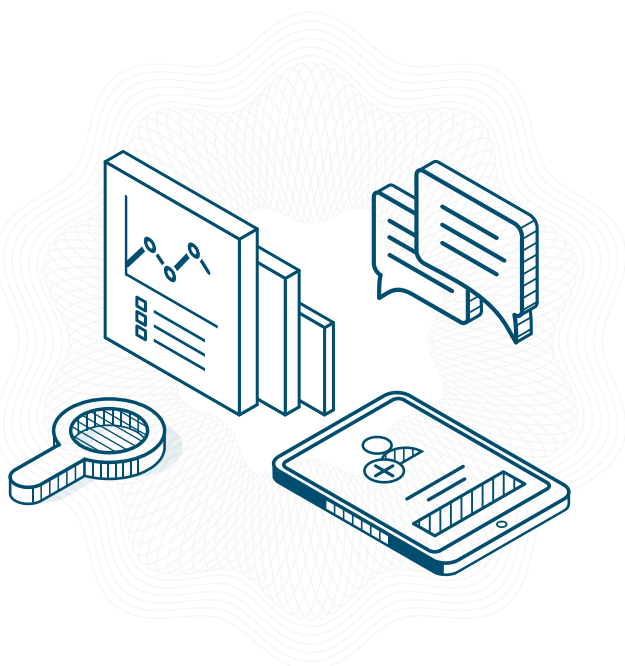
10. Véase <https://tramitescr.meic.go.cr/viewpage//public/participacionCiudadana.html?verensitio=true>.

11. Consúltese el enlace www.sucop.gov.co.

12. Véase la página <https://rdmassimple.gob.do/consulta-publica/>.

D.

La simplificación administrativa como herramienta de eficiencia



La simplificación administrativa se ha convertido en una potente herramienta de eficiencia en las transacciones entre Estado, ciudadanos y empresas, porque no solo supone la revisión de las regulaciones que imponen obligaciones a terceros, sino también la mejora de los procesos internos con apoyo de las TIC y otros instrumentos que ayudan a optimizar el desempeño de la administración.

Es probable que sea esta el área de mejora regulatoria en la cual los países de América

Latina han tenido experiencias más consistentes a lo largo de los últimos años. Han sido varios los programas y proyectos que se han gestado para tratar la simplificación de transacciones entre gobierno, ciudadanos y empresas interesados en cumplir con sus obligaciones formales o en acceder a sus derechos. Los enfoques de simplificación han sido mejorados a lo largo de los años, aunque continúa habiendo retos de coordinación, pues suele ser un ámbito problemático, con diversas

13. Véase www.gob.ec/.

dimensiones y distintos actores involucrados. Por ejemplo, en República Dominicana el tema de la simplificación pertenece al Ministerio de la Administración Pública, que trabaja desde la Mesa de Agenda Digital para simplificar y digitalizar trámites y procedimientos. En años anteriores, la incorporación de la Dirección de Análisis Regulatorio del Consejo Nacional de Competitividad a dicha mesa de trabajo permitió que la simplificación administrativa incluyese elementos de análisis de la normativa y, de este modo, integrase una metodología para hacer el levantamiento del inventario regulatorio y el análisis de la base legal de los trámites.

Por otro lado, en varios países los procesos de simplificación administrativa están acompañados de un uso cada vez más intensivo de tecnologías digitales y técnicas participativas de rediseño, lo cual permite asegurar la identificación de las necesidades del usuario, reducir tiempos y costos administrativos, evitar la duplicación en la recolección de información y mejorar la respuesta a las demandas empresariales y ciudadanas. Por ejemplo, Ecuador cuenta con un Portal Único de Trámites Ciudadanos,¹³ en el cual se publica la información correspondiente a cerca de 6.000 trámites de más de 300 instituciones, de los cuales cerca de dos tercios pueden realizarse parcialmente en línea y más de un tercio están completamente digitalizados.

El desafío principal es poder acompañar el uso de las TIC y la digitalización de los trámites con su rediseño para garantizar su verdadera simplificación. Casi todos los países han logrado avances significativos en la digitalización de

trámites en 2020, y han acelerado el ritmo de los proyectos en curso debido a la pandemia de COVID-19. Además de buscar soluciones tecnológicas para sustituir procedimientos que antes eran realizados en papel, se trató de simplificar los trámites para facilitar la interacción entre ciudadanos y gobierno. Algunos países han ido todavía más lejos en cuanto a la formalización de ese proceso. En noviembre de 2019, Chile publicó una legislación que establece la “Transformación digital del Estado”, por medio de la cual se modifican diversos cuerpos legales, con el objetivo de establecer la obligatoriedad del soporte electrónico, de manera que todos los nuevos trámites y servicios que el Estado ofrece a los ciudadanos sean preferentemente digitales. En Colombia, a lo largo de los años se han aprobado diferentes leyes, llamadas “anti-trámites”, con el objetivo de racionalizarlos. La Ley Anti-trámites N.º 2052 de 2020 obliga a digitalizar la gestión interna de todos los nuevos trámites y a ofrecerlos totalmente en línea.

En un paso hacia delante, varios países han integrado mediciones cuantitativas para conocer la carga administrativa que supone tener una regulación onerosa para el sector productivo. México fue pionero en la región, pues realizó una adaptación del Modelo de Costeo Estándar en 2012 para medir el costo de oportunidad que asumen los negocios cuando enfrentan los plazos de respuesta del gobierno, aunado esto al costo administrativo de cumplir con obligaciones de información. Al usar esta metodología para medir los costos de los 4.694 trámites aplicables a empresas, organizaciones y ciudada-

14. Según estimaciones de la Comisión Nacional de Mejora Regulatoria (Conamer), la consideración de los trámites subnacionales aumentaría el costo administrativo total a más del 10% del producto interno bruto (PIB).



El desafío principal es poder acompañar el uso de las TIC y la digitalización de los trámites con su rediseño para garantizar su verdadera simplificación. Casi todos los países han logrado avances significativos en la digitalización de trámites en 2020, y han acelerado el ritmo de los proyectos en curso debido a la pandemia de COVID-19.

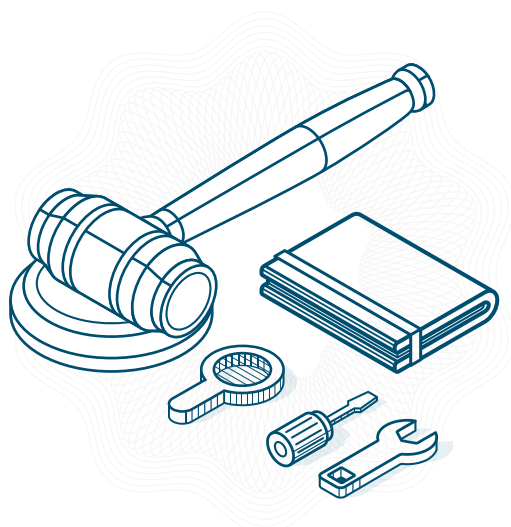
nos, la Comisión Nacional de Mejora Regulatoria (Conamer) identificó que en un año la carga administrativa de la totalidad de los trámites federales significaba para la economía mexicana un costo equivalente al 4,8% del producto interno bruto (PIB) (Farias et al., 2016).¹⁴ El Análisis de Calidad Regulatoria, introducido en Perú en 2017, permitió identificar y eliminar trámites innecesarios y requisitos para disminuir la carga administrativa y contribuir a la gestión de los servicios. Luego de tres años de implementación, durante los cuales se contó con la participación de 90 entidades públicas del poder ejecutivo, se evaluaron 2.432 fichas de procedimientos administrativos, de las cuales fueron eliminadas 734, es decir, el 30% del total de las fichas ingresadas. Asimismo, se emitieron seis decretos supremos ratificadores, con los que se espera tener una reducción en la carga adminis-

trativa equivalente a S./ 286,3 millones (cerca de US\$75 millones).

En la gran mayoría de los países analizados, la simplificación administrativa ha sido extendida a niveles subnacionales de gobierno, en muchos casos con resultados significativos. En Costa Rica se ha introducido el uso de ventanillas únicas a nivel local para reducir procedimientos, requisitos y costos administrativos en el proceso de apertura de empresas. Hasta 2020 se habían establecido 21 ventanillas únicas municipales. Por ejemplo, en la región Pacífico Central el plazo de apertura de una empresa se redujo de 37 a 10 días. Los requisitos pasaron de 29 a 16, y las visitas a instituciones bajaron de 8 a 3. Se ha estimado que los resultados, en términos económicos, permitieron una reducción del 52% del costo asociado al proceso.

E.

Oportunidades y retos institucionales de la política regulatoria en la región



Aunque los avances son claros, la región necesita incorporar todavía algunas buenas prácticas y perfeccionar los instrumentos que ya se usan. La crisis sanitaria y económica desencadenada por el COVID-19 recalcó la importancia de que la regulación, poderoso instrumento de intervención, sea un elemen-

to que coadyuve a la recuperación económica y que se adapte ante disrupciones de mercado, tecnológicas o sociales. La sostenibilidad de esos esfuerzos requiere avances en tres grandes frentes: apoyo político, capacidades institucionales y técnicas, e involucramiento social.



La crisis sanitaria y económica desencadenada por el COVID-19 recalcó la importancia de la regulación.

F.

Integración de la mejora regulatoria en la agenda política



En la mayoría de los países latinoamericanos, la mejora regulatoria ocupa todavía un lugar poco prominente en la agenda de políticas. Esto implica que no solo es un tema del que se habla poco y al que se le da poca relevancia en el discurso político, sino que también dista de ser una prioridad que se promueva de forma sistemática y continua. En comparación con otras regiones o países, como Estados Unidos, donde las distintas administraciones han impulsado reformas regulatorias para el logro de sus objetivos de políticas, o la Unión Europea, donde la política de *Better Regulation* sigue ocupando espacio en la discusión y es una prioridad, en América Latina se requiere un liderazgo político más activo en la promoción y el uso de herramientas para mejorar la calidad de la regulación.

Aun cuando hay países de la región donde algunos sectores se destacan por tener mejores prácticas regulatorias y usar herramientas acordes con esta tendencia, el tema se mantiene, con normalidad, fuertemente focalizado en la simplificación administrativa. De esta manera, el desafío es conseguir ampliar el enfoque y expandir los principios y herramientas hacia intervenciones regulatorias que trasciendan los trámites o transacciones administrativas entre el Estado y sus ciudadanos. A su vez, la sensibilización política pasa por la percepción clara de los potenciales dividendos económicos y sociales de la mejora regulatoria que pueden justificar la aplicación de capital político en la revisión de procesos tradicionales de toma de decisiones, muchas veces marcados por la discrecionalidad.

G.

Desarrollo y fortalecimiento de las capacidades institucionales y técnicas



Como ya se ha visto, la mayoría de los países de la región no adopta la buena práctica de contar con un órgano de supervisión y coordinación regulatorias que pueda convertirse en el impulsor que promueva la mejora regulatoria y garantice su efectiva implementación. Asimismo, las debilidades institucionales afectan algunos otros aspectos de la regulación que es importante destacar.

Con algunas excepciones ya mencionadas, la región todavía no cuenta con una función reguladora consolidada y reconocida a nivel internacional. En muchos casos, la regulación es producto de consideraciones políticas, y en la discusión falta integrar los análisis técnicos e información adecuada para garantizar que las intervenciones correspondan a necesidades

basadas en la evidencia, y que realmente generen beneficios para la sociedad como un todo. Cambiar este cuadro requiere el fortalecimiento de los recursos tecnológicos, gerenciales y de capital humano al servicio de la regulación.

Asimismo, los entes reguladores especializados en sectores económicos todavía necesitan consolidarse en términos de autonomía e independencia. Los propios ministerios, también con funciones regulatorias, necesitan contar con mayores capacidades técnicas para hacer frente a los desafíos de políticas públicas que tienen por delante. En la gran mayoría de los países de la región, la regulación se enfrenta a mercados concentrados, en cuyo caso es fundamental definir intervenciones que favorezcan la competencia, permitan cuidar el buen

ambiente de negocios y apuntalen la búsqueda del bienestar de la sociedad. Estas condiciones demandan reguladores con capacidad técnica consolidada y con fuerte presencia y credibilidad para tomar decisiones que pueden afectar intereses creados.

Por otro lado, el uso sistemático de herramientas regulatorias continúa siendo un desafío en la región. Esto no solo sucede debido a la necesidad de decisiones políticas para profundizar su adopción, sino también porque en el seno de cada administración se deben crear capacidades técnicas y una nueva cultura para incorporar nuevas prácticas regulatorias. En general, las administraciones públicas de los países latinoamericanos son todavía muy jerarquizadas y hay poco espacio para que los técnicos puedan innovar sin tener el visto bueno de los mandos superiores. Por eso, solo si se movilizan los dos niveles, el político y el técnico, será posible avanzar en este tema de forma sostenible.

La profesionalización incipiente y la rotación laboral de muchos reguladores juegan en contra para crear memoria histórica en las instituciones y garantizar que quienes son capacitados puedan poner en práctica, en el mediano y largo plazo, los conocimientos adquiridos. Asimismo, para conseguir que se haga un uso sistemático de estos instrumentos, será necesario integrarlos en el quehacer diario, y luego requerirán formación y entrenamiento para su dominio. En esto también inciden los cambios de las prácticas administrativas que sostienen los procesos decisorios, donde se presentan resistencias naturales.

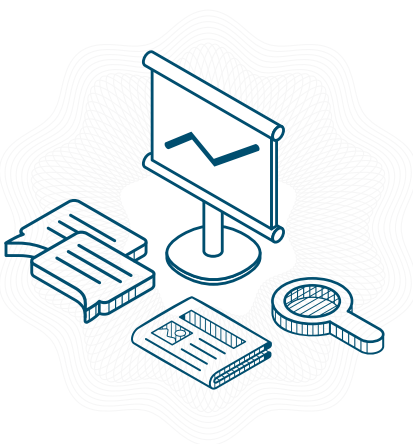
La región no tiene todavía una cultura administrativa arraigada de utilizar la evidencia para tomar decisiones. El uso limitado de información, la inseguridad sobre la calidad de los datos y prácticas poco consolidadas en términos del involucramiento de todos los actores potencialmente afectados en momentos tempranos de la preparación de las regulaciones

reducen la evidencia necesaria para justificar intervenciones regulatorias. En este sentido, el cambio debe ser profundo y eso, sin duda, aún tomará tiempo.

Adicionalmente, si hay debilidades técnicas importantes a nivel nacional, esas carencias son aún más evidentes a nivel subnacional, por lo cual es imperioso que, para que la región mantenga el pulso de lo que va alcanzando, los países se impongan metas más ambiciosas que abarquen también a esos niveles de gobierno. Algunos países han iniciado algunos tipos de monitoreo que son promisorios y pueden ayudar a impulsar esfuerzos adicionales para que los reguladores mejoren sus procesos y el uso de herramientas. Por ejemplo, Costa Rica desarrolló un Índice de Capacidad Regulatoria Institucional que fue aplicado en 2019 a gobiernos locales y que posibilita un análisis del grado en que las municipalidades cuentan con la capacidad para aplicar herramientas e instrumentos destinados a gestionar la gobernanza regulatoria. Este índice tiene cuatro componentes (institucionalidad, herramientas, simplificación administrativa y desempeño) que permiten realizar una jerarquización de los 81 municipios. Los resultados mostraron que el 50% de los gobiernos locales cumplen con menos de la mitad de las condiciones para implementar la política de mejora regulatoria y que, además, hay una diferencia considerable entre los municipios que obtienen los mayores y los menores puntajes en el *ranking*. En México se estableció el Observatorio Nacional de Mejora Regulatoria, un ente no gubernamental que tiene como objetivo impulsar y supervisar la implementación de la política de mejora regulatoria a nivel nacional y subnacional. El Observatorio ha desarrollado un Indicador Subnacional de Mejora Regulatoria (ISMR), herramienta que mide, evalúa y propone acciones concretas en la implementación de la política de mejora regulatoria en las 32 entidades federativas de México, así como en los municipios.

H.

Consolidación de la participación social en los procesos regulatorios



Un aspecto fundamental para garantizar una demanda constante de mejora regulatoria es hacer efectivos los canales de participación social existentes y mejorar las prácticas y métodos que permiten el involucramiento de los actores interesados en los procesos regulatorios. Más allá de los aspectos democráticos y de legitimidad y transparencia relacionados con esta práctica, dicha participación es de suma importancia para asegurar la calidad de la regulación, pues permite que los intervinientes acerquen aportes sobre el sector, así como expectativas, y que además colaboren activamente en la identificación y evaluación de alternativas de intervención.

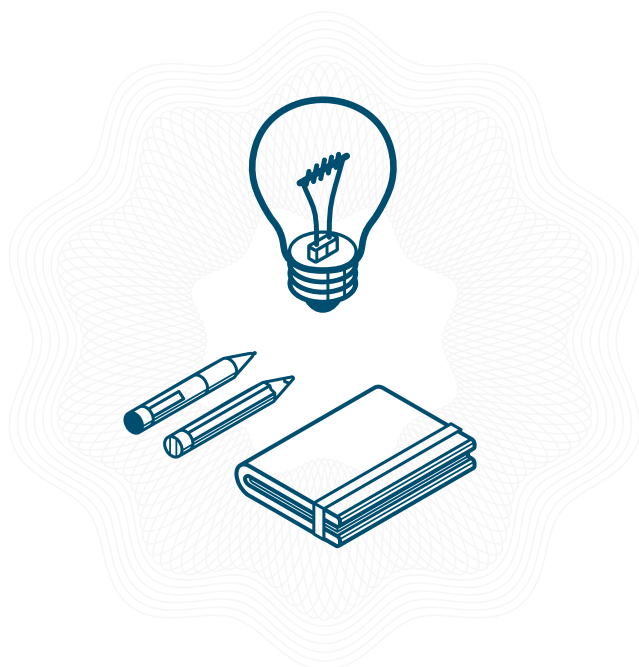
Sin embargo, mientras la sociedad no demande mejores intervenciones regulatorias, será difícil posicionar la temática en la agenda de políticas de forma sostenible y hacer presión para que los reguladores cambien su forma de diseñar e implementar las intervenciones regulatorias. Por eso, es fundamental que los mecanismos creados para empoderar a los actores afectados se utilicen plenamente, con el fin de involucrar de manera efectiva a dichos actores en el proceso regulatorio, como en los casos de la Ley de Libertad Económica de Brasil y la Ley de Fomento a la Confianza Ciudadana de México.

Incluso donde hay instrumentos de consulta institucionalizados, la participación efectiva es todavía poco representativa, motivo por el cual debe fomentarse, principalmente para grupos que no tienen fácil acceso al proceso regulatorio o en el caso de quienes todavía no están organizados para expresarse, como suele ser el caso de los consumidores o las pymes. Las instituciones necesitan diseñar estrategias que permitan capacitar, estimular y educar a los grupos regulados relevantes y a la sociedad en su conjunto. Destinar recursos y tiempo para ello es parte de las prácticas regulatorias que podrían explorarse para consolidar la participación social.

La diseminación de información y el aumento de la transparencia deben verse acompañados por procedimientos más claros que abran el proceso regulatorio a la participación social. En algunos casos, los avances de la región parecerían enfocarse en el punto final de la cadena, esto es, en procesos de consulta sobre propuestas regulatorias, sin haber hecho la tarea previa, como un análisis *ex ante* profundo y consultas previas sistemáticas a los actores relevantes sobre las problemáticas y la forma de abordarlas, lo que podría redundar en mejores decisiones.

I.

Consideraciones finales



La mejora regulatoria todavía enfrenta importantes desafíos para poder constituirse como una estrategia sostenida de políticas públicas en América Latina. De todos modos, se han establecido los cimientos para que ello ocurra, y los países avanzan gradualmente hacia ese objetivo. Con diversas velocidades, distintas naciones de la región han conseguido grandes avances, han introducido diferentes principios y herramientas de calidad regulatoria, y han diseñado varios modelos institucionales para su promoción y desarrollo. No obstante, en general persiste el reto de promover regulaciones basadas en la evidencia, que sean adecuadas a los objetivos de políticas públicas y adaptables a las condiciones económicas, tecnológicas y sociales.

En particular, los países latinoamericanos se enfrentan a algunas cuestiones que deben ser correctamente atendidas para garantizar que los avances sean sostenibles a lo largo del tiempo. Una de ellas, fundamental para mirar

hacia el futuro, es la construcción de capacidades, entendidas en su sentido más amplio como las condiciones que permiten que la política regulatoria se desarrolle en cada contexto particular, gracias al desempeño adecuado de las funciones que deben cumplir los diferentes actores involucrados en ese proceso (órganos de coordinación, reguladores, empresarios y ciudadanos).

Dichas capacidades están relacionadas con elementos tanto internos como externos a los reguladores. En el plano interno, cabe mencionar la dimensión del capital humano, la eficiencia de los sistemas gerenciales y el uso cada vez más necesario de la tecnología, lo cual debe fortalecerse y consolidarse para que los procesos de producción e implementación de las regulaciones sean más transparentes y efectivos. La preparación técnica de los especialistas encargados de producir e implementar regulación es fundamental, pero también lo

es contar con los recursos institucionales indispensables para poder atender mercados que requieren intervenciones fuertes y en constante evolución.

En el plano externo, se pueden identificar dos elementos. Por una parte, la mejora regulatoria no podrá consolidarse si no hay apoyo político en altos niveles de toma de decisiones. Asegurar el apoyo político no solo implica contar con el respaldo para una estrategia de mejora regulatoria: supone también que quienes tienen en sus manos la tarea de decidir conozcan la temática, la promuevan y la utilicen a favor de mejores intervenciones regulatorias.

Por otra parte, la credibilidad y la legitimidad de la estrategia de mejora regulatoria

debería tener una fuerte base en los actores externos, ya que debe ser útil para la sociedad y los grupos afectados. Falta un largo camino que recorrer todavía para que el sector privado de la región asuma un papel mucho más activo en la promoción de buenas prácticas regulatorias, que sin duda le beneficiarían en virtud de la reducción de intervenciones poco claras y sin una justificación explícita. Su participación es necesaria y debe fortalecerse en cada espacio que le brinde una oportunidad para exponer sus puntos de vista. Asimismo, los consumidores y pequeños empresarios deben ser capacitados para participar, pues se encuentran en situación desigual frente a otros grupos de interés.

Referencias

APEC (Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico). 2011. *Good Regulatory Practices in APEC Member Economies: Baseline Study*. Singapur: APEC Committee on Trade and Investment/ Committee on Standards and Conformance.

Farias, P. et al. 2016. *Gobiernos que sirven: Innovaciones que están mejorando la entrega de servicios a los ciudadanos*. Washington, D.C.: BID.

OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos). 2018. The institutional landscape of regulatory policy and oversight (chapter 3). En: *OECD Regulatory Policy Outlook 2018*. París: OCDE.

OCDE-BID (Banco Interamericano de Desarrollo). 2017. *Panorama de las Administraciones Públicas: América Latina y el Caribe 2017*. Washington, D.C.: BID. Disponible en: <https://publications.iadb.org/es/panorama-de-las-administraciones-publicas-america-latina-y-el-caribe-2017>.

-----, 2020. *Panorama de las Administraciones Públicas: América Latina y el Caribe 2020*. Washington, D.C.: BID. Disponible en: <https://publications.iadb.org/es/panorama-de-las-administraciones-publicas-america-latina-y-el-caribe-2020>.

¿PREPARADOS PARA
REGULAR?

Lecciones y desafíos de la regulación
en América Latina y el Caribe



MEJORA REGULATORIA Y COVID-19

Lecciones del uso de herramientas de gestión
regulatoria en tiempos de crisis

Richard Alcorn, Daniel Trnka y Manuel Gerardo Flores

El brote de coronavirus (COVID-19) plantea un desafío sin precedentes para la salud mundial y ha desencadenado la conmoción económica más grave desde la Segunda Guerra Mundial, cuyo impacto total aún se desconoce. La crisis ha sometido a los gobiernos de todo el mundo a una presión extrema para implementar normas de emergencia destinadas a contener la epidemia. Esas medidas han logrado, en algunos casos, frenar la propagación del virus y reducir el número de decesos, pero también han congelado la actividad comercial en muchos sectores, ampliado la desigualdad, interrumpido la educación y socavado la confianza en el futuro (OCDE, 2020a).

La respuesta a la epidemia ha implicado cuestiones de regulación en casi todas las etapas. La regulación¹ afecta la disponibilidad de bienes esenciales necesarios para identificar y combatir la enfermedad (pruebas, productos y dispositivos) y repercute en la capacidad de los servicios públicos para mantener los servicios esenciales, así como los alimentos que se producen y distribuyen.² Más allá de la respuesta inmediata a la crisis, las cuestiones regulatorias también son importantes para lograr la recuperación económica y social, y aumen-

tar la capacidad para salir adelante en caso de futuros shocks y crisis. Los gobiernos se han enfrentado a un conjunto de opciones de políticas especialmente difíciles al elaborar estas reglamentaciones; por ejemplo, ¿qué tipos de restricciones deberían imponer los Estados al trabajo, el juego y la libertad de circulación? ¿Cuándo deberían abrirse a los negocios? ¿Qué tan abiertos deberían estar y por cuánto tiempo? (Sunstein, 2020). Las posibles consecuencias de cualquier decisión regulatoria (o no regulatoria) quizás son mucho más amplias que en épocas normales, con significativas repercusiones económicas y sociales.

Sin embargo, en una crisis en la que gran parte de la evidencia está incompleta y es incierta, mientras que la información evoluciona rápidamente, resulta particularmente difícil prever, analizar y debatir a fondo los efectos de las regulaciones. La necesidad urgente de que los gobiernos desarrollen medidas de salud pública ha dejado, por consiguiente, poco margen para que se lleven a cabo amplias consultas con los interesados o se consideren otras alternativas regulatorias o no regulatorias en el proceso de elaboración de políticas. Además, hay una gran escasez de datos fiables

1. La regulación es el conjunto diverso de instrumentos mediante los cuales los gobiernos establecen requisitos para las empresas y los ciudadanos. La regulación incluye todas las leyes, ordenamientos formales e informales, normas subordinadas, trámites administrativos y normas emitidas por organismos no gubernamentales u órganos de autorregulación en los que los gobiernos han delegado poderes regulatorios (OCDE, 2018a).

2. El documento se basa en la amplia labor desarrollada por el Comité de Política Regulatoria de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). Forma parte de una serie de respuestas a la crisis del COVID-19 desarrolladas por la División de Política Regulatoria de la OCDE, comenzando con un artículo sobre Calidad Regulatoria y COVID-19: Manejo de riesgos y apoyo en la recuperación (OCDE, 2020b) y que abarca otras cinco contribuciones.

sobre las tasas de infección y mortalidad, y las políticas vigentes pueden estar obstaculizando la recolección de información que será esencial para elaborar respuestas normativas eficaces (Dudley, 2020). Esto ha limitado la capacidad de las formas más deliberativas de formulación de políticas, que implican el uso de herramientas y prácticas de gestión regulatoria, tales como los Análisis de Impacto Regulatorio (AIR) y la participación de los actores interesados.

Sin embargo, esta urgencia no significa que en el caso de las regulaciones de emergencia se deba dejar de lado el escrutinio de sus impactos y eficacia. Un sistema regulatorio bien diseñado puede adherirse a las recomendaciones sobre política regulatoria y gobernanza, en particular, la Recomendación del Consejo de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) sobre Política Regulatoria de 2012 (OCDE, 2012), incluso en caso de crisis (OCDE, 2012). Además, una vez superada la presión inmediata de la crisis, las regulaciones adoptadas mediante procedimientos acelerados pueden ser objeto de cuidadosas revisiones *ex post* o posteriores a la implementación (PIR, por sus siglas en inglés) con el fin de examinar su eficacia. También es particularmente importante que los gobiernos cuenten con órganos de supervisión y coordinación regulatoria consolidados y dotados de recursos suficientes, los cuales desempeñarán un papel fundamental para garantizar que los hábitos en materia de mejora regulatoria no pierdan prioridad en tiempos de crisis.

Las tecnologías digitales, impulsadas por la inteligencia artificial y los *Big Data*, brindan oportunidades para superar el desafío de información que enfrentan los gobiernos y aumentar la capacidad regulatoria. Dichas tecnologías proporcionan vías para monitorear el brote, rastrear los síntomas, localizar los con-

tactos y apoyar las medidas de contención. A su vez, pueden ayudar a los encargados de la formulación de políticas a adaptar las respuestas regulatorias en consecuencia y a vigilar el cumplimiento de las medidas adoptadas por los gobiernos. Puede haber tensiones fundamentales entre la protección de la privacidad, los derechos individuales y la eficacia en el uso de tales tecnologías, pero hay lecciones que pueden aprenderse a partir de las ideas desarrolladas en las políticas y la gestión regulatorias (OCDE, 2020b).

Si se toma en cuenta la probabilidad de que en los próximos años surjan pandemias similares (o peores, o epidemias limitadas a una región), así como otros tipos de impactos de gran escala, resulta de vital importancia comprender las diversas formas en que los gobiernos de todo el mundo han utilizado las herramientas de gestión regulatoria, al establecer normativas mediante procedimientos de emergencia, y que las buenas prácticas regulatorias sigan integradas en las respuestas de políticas a los impactos futuros. En consecuencia, este capítulo se estructura en torno a cuatro secciones, las cuales cumplen con los siguientes objetivos:

- Presentar y describir las herramientas de gestión regulatoria más comunes.
- Analizar las respuestas regulatorias de los gobiernos frente al COVID-19 hasta la fecha, incluidos los procedimientos legislativos acelerados utilizados en el proceso de elaboración de políticas.
- Examinar la forma en que los gobiernos han aplicado las herramientas de gestión regulatoria a la legislación sobre crisis.
- Examinar los desafíos a más largo plazo resultantes de la crisis para el uso de herramientas de gestión regulatoria en la formulación de políticas.



Un sistema regulatorio bien diseñado puede adherirse a las recomendaciones sobre política regulatoria y gobernanza, en particular, la Recomendación del Consejo de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) sobre Política Regulatoria de 2012, incluso en caso de crisis.

El capítulo se basa en gran medida en las presentaciones y debates que tuvieron lugar en el marco de un seminario en línea celebrado el 26 de mayo de 2020 por la División de Política Regulatoria de la OCDE, llamado “The Use of Regulatory Management Tools in Times of Crisis” (OCDE, 2020c).³

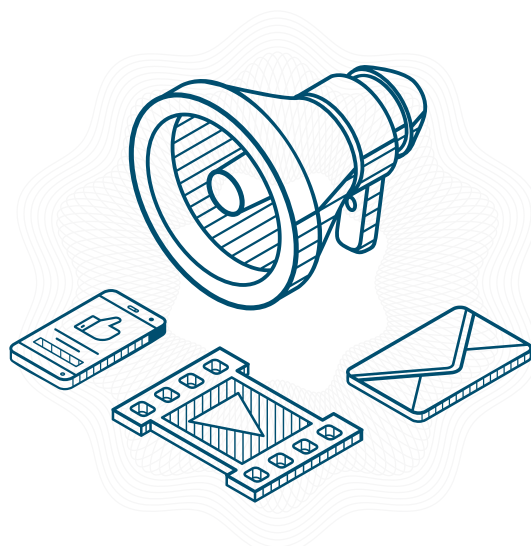
El documento derivado del seminario se sustenta en la amplia labor realizada por el Comité de Política Regulatoria de la OCDE. Forma parte de una serie de respuestas a la crisis del COVID-19 desarrolladas por la ya men-

cionada División de Política Regulatoria de la OCDE, entre las cuales sobresale el artículo “Regulatory Policy and Covid-19 Response: Removing administrative barriers, improving regulatory delivery” (OCDE, 2020d), y además abarca otras cinco contribuciones. Fue preparado por el Secretariado de la OCDE y publicado lo más rápidamente posible, sin el proceso habitual de revisión y de mejora por parte del Comité, por lo que no constituye en modo alguno un conjunto definitivo o formal de recomendaciones.

3. En la siguiente página web puede consultarse una nota sobre los temas abordados en el seminario: <https://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/regulatory-quality-and-covid-19-the-use-of-regulatory-management-tools-in-a-time-of-crisis-b876d5dc/>.

A.

¿Qué tan difundidas están las herramientas y prácticas de gestión regulatoria?



La crisis del COVID-19 ha tornado particularmente urgente la necesidad de una regulación bien diseñada, basada en la evidencia y bien aplicada. Los gobiernos de todo el mundo se han visto obligados a elaborar respuestas regulatorias de emergencia en un contexto en el que no se ha comprendido plenamente el cuadro clínico del virus y ante la falta de una base sólida de evidencia sobre la eficacia de las medidas de contención.

La OCDE ha elaborado una serie de publicaciones para asesorar a los gobiernos sobre el uso eficaz de la regulación para lograr mejores resultados sociales, ambientales y económicos, incluida la ya existente Recomendación del Consejo de la OCDE sobre Política Regulatoria (OCDE, 2012), que se desarrolló a raíz de las crisis financiera y económica mundial de 2008. El asesoramiento se centra particularmente en la importancia de las *tres herramientas clave*

de gestión regulatoria: la participación de los actores interesados (consulta pública), el AIR y la evaluación *ex post* de las regulaciones, que constituyen aspectos críticos del ciclo de vida regulatorio. Se destaca asimismo la relevancia de los mecanismos de supervisión y coordinación regulatoria como elemento esencial para reducir la brecha entre el establecimiento de los requisitos formales para la utilización de las herramientas de gestión regulatoria y su aplicación en la práctica. Cabe destacar los siguientes puntos:

- El AIR se refiere al proceso de examinar críticamente las consecuencias de una serie de opciones para abordar diversas propuestas en materia de políticas públicas. Se trata de un apoyo esencial para la toma de decisiones, ya que contribuye a proporcionar información objetiva sobre los proba-

bles beneficios y costos de determinados enfoques regulatorios, así como a evaluar críticamente las alternativas. Un número cada vez mayor de países miembros de la OCDE aplica un enfoque proporcionado para decidir si se requiere o no un AIR y para determinar la profundidad adecuada del análisis.

- La participación de los actores interesados o consulta pública se refiere a informar y obtener información de los ciudadanos y otras partes afectadas, de modo que las propuestas de regulación puedan mejorarse y ser ampliamente aceptadas por la sociedad. En un momento de desconfianza general hacia los gobiernos, es imperativo que la consulta con los interesados constituya una vía significativa para que los afectados puedan ayudar a configurar las regulaciones de manera que se maximice el bienestar general. Los países buscan cada vez más la opinión de los ciudadanos y las empresas sobre las propuestas regulatorias.
- La evaluación *ex post* implica una valoración de los reglamentos a fin de comprobar si, de hecho, han alcanzado sus objetivos, y la forma en que pueden seguir siendo aptos para su propósito. El acervo regulatorio es amplio en todos los países y suele acumularse a lo largo de muchos años, mientras que con frecuencia se presta escasa atención a las propuestas de regulación una vez que se han convertido en leyes. Solo ha habido un pequeño aumento del número de países que cuentan con requisitos oficiales y una metodología amplia para las evaluaciones *ex post*.
- En la Recomendación de 2012 también se destacan la supervisión y la coordinación regulatorias como un factor decisivo para

el establecimiento de marcos regulatorios eficaces. La Recomendación esboza una amplia gama de funciones de supervisión y coordinación que los gobiernos deberían instituir con el fin de promover la adopción de decisiones de alta calidad y basadas en la evidencia, así como aumentar el impacto de la política regulatoria. Entre esas funciones se incluyen el control de calidad de las herramientas de gestión regulatoria; el examen de las posibilidades de que la regulación sea más eficaz; la contribución al mejoramiento sistemático de la aplicación de la política regulatoria; la coordinación, la capacitación y la orientación, y las estrategias para mejorar el desempeño de la regulación.

Una regulación bien diseñada y aplicada es esencial para garantizar que las economías y servicios públicos de la región sigan funcionando eficazmente durante la crisis y después de ella. La regulación repercute en la disponibilidad de pruebas, productos y dispositivos médicos para hacer frente a la pandemia, así como en la garantía de que las cadenas de suministro esenciales sigan funcionando; por ejemplo, la entrega de alimentos e insumos médicos básicos.

La política regulatoria también puede ayudar a mejorar el diseño de algunos elementos de la respuesta ante la pandemia, como la salvaguardia de la privacidad y los derechos individuales; el logro de los resultados deseados en materia de salud con el menor costo económico y social posible; el mantenimiento y el fortalecimiento de la confianza pública, y la legitimidad de las decisiones de la administración pública. Sin embargo, como se analiza a continuación, ha habido una serie de desafíos en la aplicación de buenas prácticas relacionadas con las herramientas de gestión regulatoria aplicadas para dar respuesta al COVID-19.

B.

¿Qué respuestas regulatorias al COVID-19 han puesto en marcha los gobiernos?



Los gobiernos se han visto sometidos a una fuerte presión para poner en marcha rápidamente respuestas de políticas ante el COVID-19

La respuesta a la crisis de salud pública sin precedentes generada por la pandemia ha sido una prioridad mundial que ha exigido a los gobiernos la adopción de decisiones regulatorias complejas para reducir drásticamente los plazos en casi todas las etapas del proceso de formulación de políticas, lo que ha repercutido en todos los sectores económicos.

Las administraciones de todo el mundo han respondido a la crisis con una variedad de ins-

trumentos regulatorios, entre los que se encuentran la legislación primaria y secundaria, así como cambios no legislativos (que incluyen la flexibilización de los regímenes de inspección, la exención de los pagos por licencias o la eliminación de los plazos de respuesta) para implementar reformas urgentes con repercusión en distintas esferas de políticas, como la salud pública, los sistemas de respuesta ante emergencias, y la legislación sobre competencia (por ejemplo, para garantizar que las cadenas de suministro sigan proporcionando los bienes que se necesitan con urgencia). Miles de estas medidas se han aplicado en administraciones de todo el mundo y han sido descritas por el Rastreador de Políticas de la OCDE⁴ como parte de las siguientes categorías de políticas: i) medidas de contención (las cuales incluyen cuarentenas o confinamientos, prohibiciones o restricciones de viaje, cierre de

4. Véase la página <https://www.oecd.org/coronavirus/country-policy-tracker/#Containmentmeasures>.



Miles de estas medidas se han aplicado en administraciones de todo el mundo y han sido descritas por el Rastreador de Políticas de la OCDE.

escuelas y universidades, cancelación de actos públicos); ii) iniciativas fiscales y monetarias; iii) medidas relacionadas con el sistema de salud, el empleo y las iniciativas sociales. En el recuadro 2.1 se presenta una selección de algunas de las medidas de respuesta gubernamentales ante el COVID-19.

Además, la crisis ha sometido a los gobiernos y a los órganos de supervisión y coordinación regulatorias a fuertes limitaciones de recursos, les ha impuesto la necesidad de volver a establecer prioridades, y ha retirado personal y recursos de los equipos de gestión regulatoria y de los órganos de supervisión y coordinación regulatorias para asignarlos a los equipos de políticas a cargo de las respuestas al COVID-19.⁵ Esto también ha repercutido en los órganos de supervisión y coordinación regulatorias de varios países, en los que se ha movilizó al personal de la se-

cretaría que apoya la labor de dichos órganos para que se ocupe de la labor normativa relacionada con el COVID-19 en los ministerios gubernamentales.

En consecuencia, muchas administraciones han tenido que reducir su volumen de legislación no relacionada con el COVID-19 que se encontraba en proceso de emisión o volver a establecer prioridades en sus programas legislativos, a fin de garantizar la asignación de recursos para enfrentar la emergencia. Por ejemplo, la Secretaría de la Junta del Tesoro de Canadá (TBS), órgano central de supervisión y coordinación de dicho país, comenzó a dar prioridad a las órdenes y reglamentos en apoyo de la respuesta del gobierno a la pandemia. Así, la TBS ha pedido a los reguladores federales que consideren la posibilidad de retrasar la elaboración de regulaciones que no estén relacionadas con la crisis del COVID-19.⁶

5. Información proveniente de RegWatch Europe (2020a) y OCDE (2020b).

6. Información proporcionada en una nota de la Secretaría de la Junta del Tesoro de Canadá (TBS) a la OCDE en marzo de 2020.

Recuadro 2.1.

Medidas regulatorias que los gobiernos han implementado en respuesta al COVID-19

En marzo de 2020, el gobierno de Reino Unido estableció una legislación primaria de emergencia (la Ley del Coronavirus), así como 70 leyes secundarias y una serie de cambios no legislativos. Los cambios legislativos han otorgado a la policía, los funcionarios de migración y los funcionarios de salud pública nuevas facultades para detener a las personas potencialmente infecciosas, así como para prohibir y restringir las reuniones y los actos públicos con el fin de frenar la propagación del COVID-19. Se han modificado los reglamentos de los servicios públicos y de salud para permitir enfoques simplificados (tales como la prescripción médica), y se han flexibilizado de manera temporaria la legislación sobre la competencia en ámbitos definidos (por ejemplo, para garantizar una mejor coordinación del suministro de alimentos) y las normas de pruebas de vehículos. La mayoría de las disposiciones de la ley vencerán al cabo de dos años, aunque este período podrá ser prorrogado por seis meses o acortado de conformidad con el artículo 90.

Al igual que en el caso anterior, en marzo de 2020, el parlamento francés aprobó la Ley de Emergencia para hacer frente a la epidemia de COVID-19, y declaró la emergencia sanitaria para contrarrestar la propagación del coronavirus, una medida que le otorgó al gobierno mayores facultades para luchar contra la expansión de la enfermedad. El texto de la legislación permitió al gobierno francés restringir la libertad de circulación de las personas y dictaminar por decreto la requisición de determinados bienes y servicios durante un período de dos meses. Dicha ley también facultaba al gobierno para adoptar medidas económicas especiales en apoyo de las empresas francesas más afectadas por el brote del virus. Originalmente se había previsto que la emergencia duraría dos meses a partir del día de su aprobación, pero, en mayo de 2020, el parlamento aprobó un proyecto de ley para prorrogar el estado de emergencia hasta julio de dicho año.

En Países Bajos, la respuesta consistió en una serie de medidas legislativas y no legislativas y ha tenido un enfoque más descentralizado. Este es uno de los países que no estableció el estado de emergencia ni utilizó procedimientos legislativos especiales por vía rápida; en cambio, recurrió a las flexibilidades existentes en el proceso de elaboración de leyes (por ejemplo, llevar a cabo la preparación interdepartamental de proyectos de ley con períodos de gran urgencia y otros de consulta reducidos) y a la posibilidad de promulgar reglamentos regionales de emergencia. Los alcaldes de las ciudades más grandes están autorizados a adoptar estas regulaciones emergentes. No obstante, las regiones han coordinado la mayor parte de las disposiciones con participación del gobierno central.^a

Recuadro 2.1 (continuación)

En República de Corea no se impuso ningún bloqueo en ninguna ciudad o región. En su lugar, el gobierno instó a los ciudadanos a cumplir con las medidas de distanciamiento y animó a los empleados a trabajar desde sus casas. El 22 de marzo de 2020, las autoridades iniciaron una campaña de distanciamiento que duró cuatro semanas (por ejemplo, se alentó a la población a permanecer en sus hogares y a evitar las congregaciones masivas). La estrategia de contención se basó en pruebas, rastreo y tratamiento. Las pruebas han implicado métodos innovadores, como la modalidad ambulatoria e instalaciones para que las personas puedan testearse desde el automóvil (*drive-through virus testing*), y su rápido desarrollo permitió realizar la labor de testeado de manera exhaustiva. Con respecto al rastreo, las autoridades realizaron rigurosas investigaciones epidemiológicas, para las cuales monitorearon transacciones de tarjetas de crédito, grabaciones de CCTV y datos de GPS en teléfonos móviles cuando fue necesario. Las pruebas han permitido clasificar a los pacientes según su gravedad e indicarles las vías de tratamiento adecuadas en los hospitales para los casos graves, así como realizar la derivación a los centros de apoyo al tratamiento en los casos más leves. Los recursos y la organización de la atención sanitaria se ajustaron en respuesta a la pandemia.

Fuentes: Departamento de Salud y Asistencia Social (2020); Asamblea Nacional (2020); Gobierno de los Países Bajos (2020a); Meuwese (2020); OCDE (2020a).

^a Véase Gobierno de los Países Bajos (2020a); información tomada de OCDE (2020c).

Se han utilizado procedimientos administrativos abreviados para desarrollar respuestas a la crisis

La mayoría de las administraciones han introducido algún tipo de procedimiento legislativo abreviado para poner en marcha las respuestas a la crisis (como se ha destacado anteriormente). Entre ellos, vale citar el uso de legislación de vía rápida o de emergencia, en cuyo caso las medidas legislativas pueden aplicarse con celeridad, sin utilizar los procedimientos ordi-

narios de elaboración habituales, para eliminar las normas y reglas existentes, lo cual reduce de manera considerable el tiempo destinado al examen de medidas a través del AIR, la consulta de las partes interesadas y el escrutinio parlamentario.

En todo el mundo se han aprobado leyes similares, a veces tras la declaración de un estado de emergencia y en otras ocasiones como disposiciones de emergencia. En Escocia, por ejemplo, la Ley del Coronavirus de 2020⁷ pasó por todo el proceso legislativo en Holyrood en un solo día. En Irlanda, la Ley

7. Véase el sitio <http://www.legislation.gov.uk/asp/2020/7/contents>.



Puede considerarse que dicha legislación refleja circunstancias extraordinarias y permite que el Estado responda eficazmente a las crisis, al tiempo que el ejercicio de las facultades de emergencia se conserva dentro del Estado de derecho.

de Salud (Conservación y protección y otras medidas de emergencia de interés público) de 2020⁸ fue aprobada por ambas cámaras del parlamento irlandés y firmada por el presidente el 20 de marzo de 2020. Asimismo, el 22 de marzo de dicho año, el parlamento de Francia aprobó una Ley de Emergencia para hacer frente a la epidemia de COVID-19,⁹ en la que se declaraba la emergencia sanitaria en el país, medida que le otorgó al gobierno mayores facultades para luchar contra la propagación de la enfermedad y mitigar sus repercusiones socioeconómicas.

Ha habido un fuerte debate internacional sobre la conveniencia y la necesidad de utilizar la legislación de emergencia. Por una parte, puede considerarse que dicha legislación refleja circunstancias extraordinarias y permite que el Estado responda eficazmente a las crisis, al

tiempo que el ejercicio de las facultades de emergencia se conserva dentro del Estado de derecho. Sin embargo, al otorgarle al Estado facultades que eluden la legislación “normal”, la legislación de emergencia puede tener efectos adversos sobre los derechos de las personas (por ejemplo, las medidas de confinamiento o el seguimiento de los pacientes con COVID-19 mediante el uso del GPS) (Molloy, 2020).

Cabe señalar también que algunas administraciones no han querido utilizar procedimientos especiales de vía rápida o de emergencia para desarrollar sus respuestas ante la crisis. Un ejemplo notable es el de Países Bajos, cuyo gobierno ha recurrido a una serie de flexibilidades administrativas en su proceso legislativo, entre ellas: la capacidad de llevar a cabo con gran urgencia la preparación intra/interdepartamental de un proyecto de ley, acortando u

8. Véase la página <https://www.oireachtas.ie/en/bills/bill/2020/3/>.

9. Véase el sitio http://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/dossiers/loi_urgence_epidemie_covid-19.

omitiendo el período de consulta por Internet y pidiendo al gabinete que acelere el proceso de escrutinio parlamentario (una decisión adoptada por el parlamento).¹⁰

Además, para ayudar a la coordinación del proceso de elaboración de políticas y en aras

de la rapidez de la toma de decisiones, varios gobiernos han establecido nuevos comités de coordinación de ministros y funcionarios de alto nivel. En el recuadro 2.2 se presentan ejemplos de los lugares donde se ha adoptado este enfoque.

Recuadro 2.2.

Nuevos comités de coordinación de ministros y funcionarios de alto nivel

En marzo de 2020 Reino Unido estableció cuatro nuevos comités de implementación para coordinar, priorizar y responder a la pandemia de coronavirus. La presidencia de los comités quedó a cargo de ministros del gabinete, en las áreas de salud, preparación del sector público, economía y respuesta internacional. Los comités aportan información en cada nueva reunión diaria sobre COVID-19, presidida por el primer ministro, con asistencia de los presidentes de los comités.

En el mismo período, Australia constituyó un gabinete nacional compuesto por el primer ministro del país y los primeros ministros y jefes de gobierno de nivel estadual para coordinar las políticas destinadas a frenar la propagación de la pandemia. También en marzo se estableció la Comisión Nacional de Coordinación de COVID-19 para coordinar el asesoramiento al gobierno australiano sobre las medidas para anticipar y mitigar los impactos económicos y sociales de la pandemia mundial.

Por su parte, Nueva Zelanda instauró un grupo ministerial COVID-19 presidido por el primer ministro. Dicho grupo fue establecido por el gabinete para coordinar y dirigir la respuesta del gobierno ante la pandemia.

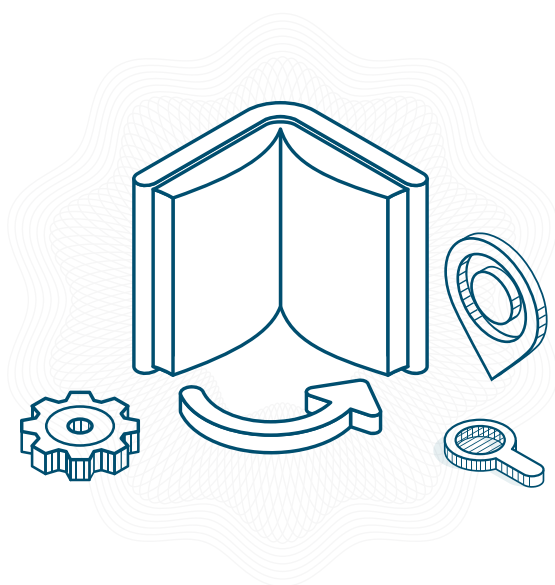
Por último, en Canadá el primer ministro creó un comité de gabinete sobre la respuesta federal ante el COVID-19. Presidido por el viceprimer ministro y también por el presidente de la Junta del Tesoro, el comité se reúne periódicamente para asegurar el liderazgo, la coordinación y la preparación de todo el gobierno.

Fuentes: Gobierno del Reino Unido (2020); Prime Minister of Australia (2020); Gobierno de Australia (2020a); DPMC (2020); Prime Minister of Canada (2020).

10. Información tomada de la presentación del Gobierno de los Países Bajos (2020b) y OCDE (2020b).

C.

¿Cómo se han aplicado las herramientas de gestión reglamentaria?



Muchos gobiernos han adoptado un enfoque flexible

La urgente necesidad de que las administraciones respondan a la crisis ha planteado un desafío a la naturaleza más discursiva de la formulación de políticas con las herramientas y prácticas tradicionales de gestión regulatoria. Durante la fase de respuesta a la crisis, por lo general no ha sido posible que las administraciones preparasen *ex ante* AIR detallados de los posibles efectos de las opciones de políticas, ni que las partes interesadas tuviesen una participación amplia en los mismos plazos y con el mismo nivel de detalle que antes. La res-

puesta a la crisis ha dado lugar necesariamente a un cambio en el propósito de las herramientas de gestión regulatoria, que se alejaron del enfoque tradicional de evaluar los costos y beneficios estimados de las posibles propuestas, su escala y la forma en que afectan a los diferentes grupos, para avanzar hacia un enfoque administrativo centrado en la rápida implementación de la respuesta a la crisis (y en aliviar la carga administrativa de los equipos de políticas enfocados en dicha respuesta).

Antes de la crisis del COVID-19, alrededor de un tercio de los miembros de la OCDE ya había establecido algún tipo de excepción al requisito de elaborar un AIR al desarrollar nueva legislación primaria y secundaria, incluso ante la introducción de una regulación específica para situaciones de emergencia (OCDE, 2018a).

Además, en respuesta a la pandemia, muchas administraciones incorporaron una gama más amplia de flexibilidades en torno a sus procedimientos de AIR. Entre estas flexibilidades cabe mencionar exenciones absolutas del requisito de elaboración del AIR para propuestas de regulación que respondan directamente a la legislación relacionada con el COVID-19, si bien en general siguen exigiendo AIR para las regulaciones no ligadas al COVID-19. Entre los países que han adoptado este enfoque se encuentran Australia,¹¹ Italia,¹² Nueva Zelanda,¹³ y República Checa.¹⁴ En el caso particular de Nueva Zelanda, en mayo de 2020 el gabinete tuvo que acordar específicamente una exención del AIR con límite de tiempo para las medidas relativas al COVID, ya que anteriormente no existía ninguna exención de emergencia de este tipo.¹⁵ Posteriormente, en julio de 2020, el gabinete acordó sustituir esta exención temporal por un conjunto más detallado de acuerdos de exención de AIR que podrían implementarse en una serie de situaciones de emergencia.

Además, muchos países (incluidos los que ofrecían exenciones en materia de AIR) han procurado asegurar que los documentos de

políticas sigan examinando el impacto, al menos cualitativamente, y proporcionen una justificación basada en la evidencia, aunque este detalle implique un alejamiento de los AIR tradicionales. Estas administraciones han exigido que los equipos de políticas produzcan formas más simplificadas y descriptivas del AIR; por ejemplo, Canadá,¹⁶ Comisión Europea (OCDE, 2020c), Italia,¹⁷ Nueva Zelanda,¹⁸ Países Bajos y Reino Unido.

Para los órganos de supervisión y coordinación regulatorias, la rapidez de la legislación de emergencia ha significado que a menudo no se hayan seguido los procedimientos habituales de escrutinio (por ejemplo, mediante los cuales se comprueba la calidad de las nuevas propuestas regulatorias) o que su duración se haya acortado, o bien se han invocado las normas de emergencia existentes. Algunos órganos de supervisión y coordinación (por ejemplo, el Nationaler Normenkontrollrat de Alemania)¹⁹ han establecido requisitos para que los equipos de políticas que elaboran AIR simplificados obtengan evidencia cuantificada, y han señalado la existencia de técnicas de evaluación menos gravosas (por ejemplo,

11. Véase <https://ris.pmc.gov.au/2020/03/18/prime-ministers-exemption-%E2%80%93-covid-19-related-measures>.

12. Información proporcionada en un correo electrónico del Gobierno de Italia a la OCDE en agosto de 2020.

13. Véase <https://treasury.govt.nz/information-and-services/regulation/impact-analysis-requirements-regulatory-proposals>.

14. Información tomada de la presentación de RegWatchEurope (2020a) y OCDE (2020b).

15. El Departamento del Tesoro de Nueva Zelanda ha dado a conocer proactivamente su asesoramiento al Ministro de Finanzas sobre la suspensión temporal de los requisitos del Análisis de Impacto Regulatorio (AIR) para las respuestas de políticas al COVID-19 y las consiguientes nuevas disposiciones de exención de la AIR. Los documentos relacionados están disponibles en <https://treasury.govt.nz/publications/information-release/covid-19-temporary-suspension-regulatory-impact-assessment-requirements>; <https://treasury.govt.nz/publications/cabinet-minute/gov-20-min-0017-ending-temporary-suspension-ria-requirements-and-introducing-new-ria-provisions-future-emergencies>.

16. Información proporcionada en una nota de la TBS a la OCDE en marzo de 2020.

17. Información proporcionada en un correo electrónico del Gobierno de Italia a la OCDE en agosto de 2020.

18. Véase la nota al pie número 15.

19. Información proveniente de la nota de RegWatch Europe (2020b).

el análisis del punto de equilibrio) que podrían utilizarse entretanto. Sin embargo, en los casos en que todavía se estén elaborando regulaciones no relacionadas con el COVID-19, suele seguirse el enfoque habitual de escrutinio. Las secretarías de los órganos de supervisión y coordinación regulatorias, que a veces funcionan con menos personal, por lo general

han podido seguir trabajando en cierta medida como de costumbre.

En el recuadro 2.3 se presentan ejemplos de la forma en que las distintas administraciones han adaptado sus requisitos de gestión regulatoria, incluidas la supervisión y coordinación regulatorias, para hacer frente a las medidas de emergencia relacionadas con el COVID-19.

Recuadro 2.3.

Ejemplos de flexibilidad de los requisitos de gestión regulatoria para la legislación relacionada con el COVID-19

En Alemania, el Nationaler Normenkontrollrat (NKR) ha adaptado sus procedimientos para permitir respuestas más rápidas, pero sin por eso dejar de lado la transparencia ni el escrutinio de las propuestas de emergencia. A ello han contribuido los departamentos gubernamentales, con la emisión un número significativamente menor de leyes “normales” desde marzo de 2020. En este caso, las prioridades del escrutinio incluyen la plausibilidad general y la precisión metodológica clave. La mayoría de las regulaciones han incluido evidencia cuantificada o el compromiso de proporcionar dicha evidencia como seguimiento. A mediano plazo, la NKR tiene previsto emprender una labor de identificación de las deficiencias de la transformación digital del sector público debido al COVID-19 y hacer recomendaciones al gobierno sobre cómo mejorarlas.

En Australia, el 18 de marzo de 2020, el primer ministro concedió una exención a los departamentos sobre la necesidad de elaborar el AIR en forma de Declaraciones del Impacto Regulatorio (DIR) para todas las medidas urgentes e imprevistas del gobierno australiano en respuesta al COVID-19. Se alienta a los Departamentos Gubernamentales y Organismos Pertinentes del Gobierno de Australia a que se pongan en contacto con el órgano de supervisión y coordinación regulatoria, la Oficina de Regulación de Mejores Prácticas, para confirmar la aplicabilidad, ya que es posible que esta exención no se aplique a todos los temas. Las Revisiones Posteriores a la Implementación deben concluirse en un plazo de dos años a partir de la puesta en marcha de todas las medidas que reciban una exención del primer ministro, cuando tengan un impacto regulatorio más que menor.

Recuadro 2.3 (continuación)

En Canadá, el órgano central de supervisión y coordinación regulatoria, la Secretaría del Consejo del Tesoro de Canadá (TBS), ha exigido que, durante la crisis, las propuestas regulatorias apliquen los mismos elementos de la AIR (por ejemplo, análisis de costo-beneficio, impactos ambientales, análisis basados en el género, reducción al mínimo de la carga para las empresas, cooperación regulatoria, compromiso con las obligaciones internacionales). Sin embargo, la TBS ha proporcionado flexibilidad a los reguladores; así, en lo que respecta a la legislación ligada al COVID-19, está tratando de obtener una descripción cualitativa de los costos y beneficios y una identificación de los interesados afectados (en lugar de una consulta completa). Muchas de las regulaciones y ordenamientos, o la legislación primaria, que se han adoptado desde que comenzó la crisis a principios de marzo de 2020 contienen cláusulas de extinción y/o son medidas específicas relacionadas con el COVID-19 (por ejemplo, medidas que afectan a las fronteras, restricciones de viaje, etc.).

En Italia, el Departamento de Asuntos Legislativos, que comprende a la Oficina de Supervisión Regulatoria, ha prestado un apoyo continuo a la respuesta normativa del gobierno ante el COVID-19. Un primer conjunto de medidas legislativas urgentes se enfocó en las respuestas relacionadas con la salud y, por lo tanto, fueron eximidas del AIR. No obstante, se pidió a los departamentos gubernamentales que proporcionaran una evaluación cualitativa de los efectos en sus notas explicativas. En la segunda etapa de la crisis, el Departamento exigió que las medidas legislativas urgentes (decretos-leyes) aplicaran el AIR simplificado existente para ese tipo de leyes. También se han elaborado formas truncadas del AIR. En los casos de regulaciones no relacionadas con el COVID-19, por lo general se sigue el enfoque habitual de escrutinio. Las secretarías de la Oficina de Supervisión Regulatoria, así como del poder legislativo, han continuado trabajando de la forma habitual y también de la forma digital nueva.

En Reino Unido, los departamentos gubernamentales y las agencias reguladoras han emitido menos propuestas regulatorias convencionales durante el período de crisis, y alrededor de una décima parte del personal de la Secretaría del Comité de Política Regulatoria (CPR) se ha movilizado en esferas clave de la actividad relacionada con el COVID-19. De forma general, las medidas legislativas sobre la emergencia del COVID-19 no estarían vigentes durante más de 12 meses y, por lo tanto, no son examinadas por el CPR en el Marco de Mejor Regulación. Sin embargo, se han producido formas truncadas de AIR y la información explicativa que los acompaña, ambas de dominio público. El CPR ha seguido realizando reuniones estratégicas y no ha habido ningún cambio en los procedimientos ni plazos normales de las propuestas convencionales. Un área clave de debate metodológico entre el CPR, el Ejecutivo de Mejor Regulación que la supervisa y los departamentos gubernamentales es la de la proporcionalidad en las pruebas y el análisis.

Fuente: RegWatch Europe (2020a); Gobierno de Australia (2020); Gobierno de Canadá (2020); Gobierno de Italia (2020).

Se han aplicado varios instrumentos para asegurar que las medidas exentas de AIR no eviten indefinidamente todo escrutinio de sus impactos

La exención del requisito de llevar a cabo un AIR *ex ante* no debería significar que estas regulaciones “de emergencia” adoptadas de manera apresurada reciban un tratamiento de “carta blanca” y puedan renunciar a cualquier escrutinio de sus efectos. Una vez que la presión inmediata de la crisis haya terminado, hay una serie de herramientas que las administraciones pueden utilizar para garantizar que los efectos de esas medidas de emergencia se sometan a algún tipo de evaluación (en la Recomendación de la OCDE de 2012 se señaló la importancia de la evaluación *ex post* como instrumento crucial para “cerrar el ciclo de las políticas”; véase OCDE, 2012). Como ya se ha dicho, los reglamentos adoptados mediante procedimientos acelerados pueden ser objeto de cuidadosos análisis *ex post* o PIR, a fin de examinar su eficacia. Los funcionarios encargados de la formulación de políticas deberían aprovechar toda oportunidad para reunir información sobre el virus, sus repercusiones en las distintas poblaciones y la eficacia de los dife-

rentes mecanismos de respuesta ante la crisis (Dudley, 2020).

La mayoría de las administraciones ha informado de que su legislación sobre el COVID-19 es de carácter temporal y, por lo tanto, contiene fechas de caducidad. Por ejemplo, en República de Irlanda las facultades de 2020 previstas en la Ley de Salud (Preservación y Protección y otras Medidas de Emergencia de Interés Público) dejarían de surtir efecto después del 9 de noviembre de 2020, a menos que ambas cámaras del parlamento emitan una resolución para aprobar la continuidad de las medidas (Molloy, 2020).

Antes de la crisis, poco menos de la mitad de los países miembros de la OCDE tenían en vigor algún tipo de requisito de extinción, en virtud del cual la legislación vence automáticamente o se debe tomar una decisión para permitir que continúe después de un lapso determinado (OCDE, 2018a). Entre los ejemplos recientes de países que han utilizado cláusulas de extinción²⁰ dentro de sus regulaciones de emergencia relativas al COVID-19 figuran Canadá,²¹ Escocia y Países Bajos (OCDE, 2020c). En Escocia, la Ley sobre el Coronavirus incluye una cláusula de extinción que señala la expiración automática de la mayor parte de dicha Ley seis meses después de su entrada en vigor (el parlamento escocés podrá votar para prorrogarla por otros seis meses si es necesario, y luego por otros seis meses más, pero este es el límite absoluto) (Molloy, 2020).

Además, los datos de la OCDE indican que ocho países miembros tienen actualmente requisitos de PIR en vigor: Australia, Eslovenia, Hungría, Irlanda, Italia, Japón, Nueva Zelanda y República de Corea (OCDE, 2018a). Entre los

20. Los datos más recientes de la OCDE indican que los acuerdos de extinción son más frecuentes en el caso de las regulaciones secundarias que en el de las leyes primarias. Sin embargo, en la mayoría de los países que tienen requisitos de extinción, estos se aplican generalmente caso por caso (OCDE, 2018a).

21. Información proporcionada en una nota de la TBS a la OCDE en marzo de 2020.

ejemplos recientes de países que han añadido esos requisitos de PIR a su legislación en situación de crisis, figuran Australia y Reino Unido, para garantizar que las medidas se sometan a una revisión *ex post* obligatoria después de un período determinado, lo cual incluye la evaluación de la eficacia de la legislación y la publicación de los resultados.

Los gobiernos y los reguladores han introducido una serie de facilitaciones reglamentarias para apoyar la respuesta ante la pandemia

Varios gobiernos y agencias reguladoras han estado ajustando las prácticas regulatorias para reducir la carga de los entes regulados y eliminar las medidas regulatorias heredadas en los casos en que impiden la prestación de servicios que podrían salvar vidas, la realización de pruebas o la disponibilidad de equipo de protección personal.²²

A fin de impulsar la capacidad de ensayo para la respuesta a la pandemia, varias administraciones han eliminado las barreras regulatorias que limitan la participación de los laboratorios públicos o privados (con o sin fines de lucro) en la prestación de servicios de ensayo. Por ejemplo, República de Corea, gracias al aprendizaje de crisis anteriores (en particular, del síndrome respiratorio de Oriente

Medio MERS-CoV), ha ampliado su red de ensayos para abarcar todos los laboratorios con la capacidad adecuada, así como para eliminar las barreras que puedan obstaculizar la apertura de lugares “fuera de las instalaciones” (por ejemplo, en los ensayos se han utilizado métodos innovadores, como la modalidad ambulatoria y el servicio de testeo para utilizar desde el automóvil) (OCDE, 2020d).

De manera global, los reguladores han demostrado flexibilidad administrativa, mediante la ampliación o suspensión de los plazos de diversos procesos. La Comisión de Comercio de Nueva Zelanda ha prorrogado los plazos de una serie de procesos de presentación de informes reglamentarios. La Agencia Nacional de Transportes Terrestres de Brasil ha dado más tiempo a las empresas reguladas de los sectores de transporte ferroviario, transporte de pasajeros y transporte de mercancías por carretera para que cumplan las obligaciones contractuales. La Comisión Australiana de la Competencia y el Consumidor (ACCC, por sus siglas en inglés) seguirá examinando las fusiones propuestas, pero reconoce que tal vez sea necesario ampliar los plazos de algunos exámenes/solicitudes si, debido al COVID-19, se plantean dificultades para realizar y concluir las investigaciones necesarias con las partes de la fusión y los participantes en el mercado.

Se han introducido exenciones reglamentarias en varios sectores. En el sector del transporte, la Agencia Canadiense de Transporte (CTA) incorporó ajustes temporales en el requisito de la aerolínea de pagar una compensación a los clientes por las interrupciones de los vuelos que se produjeran dentro de su control y de permitirles ajustar de manera ágil las operaciones a medida que la situación evolucionara, además de centrarse en imperativos

22. Esta cuestión de la eliminación de las barreras administrativas, la inspección y la aplicación de la ley se examina con mayor detalle en OCDE (2020d, 2020e).

como la repatriación de los ciudadanos varados en el extranjero.

Con respecto a la aplicación de la ley, muchas agencias reguladoras suspendieron, aplazaron o redujeron al mínimo el uso de inspecciones o han ajustado las prácticas habituales debido a la dificultad de llevar a cabo estas actividades a la luz de las restricciones de movimiento y los requisitos de distanciamiento social, así como para aliviar la carga administrativa de los operadores. En algunos países, ha sido necesario que los inspectores sean reconocidos oficialmente como trabajadores esenciales para que se les autorice a seguir trabajando. El Consejo Nacional de Regulación de Energía de Lituania canceló todas las inspecciones programadas y no programadas. El regulador australiano ACCC decidió realizar los exámenes obligatorios que considerase necesarios por teléfono o videoconferencia, y tener en cuenta la carga administrativa al adoptar decisiones sobre el alcance y el calendario de las notificaciones reglamentarias para la producción de información y documentos (OCDE, 2020e). Por su parte, la Administración de Alimentos y Medicamentos de los Estados Unidos (FDA, por sus siglas en inglés) publicó una guía de po-

líticas de aplicación de la norma que “permite” (indica que no se tomará ninguna medida de aplicación de la ley) la comercialización de mascarillas sin aprobación previa en una serie de circunstancias y condiciones especiales (OCDE, 2020d).

Los gobiernos han realizado actividades para el involucramiento de partes interesadas (consulta pública)

Las actividades amplias de involucramiento de los interesados (consulta pública) con todas las partes potencialmente afectadas por las medidas urgentes se ha vuelto mucho más difícil durante la crisis, debido a los plazos restringidos para preparar la legislación. Muchas administraciones han adoptado un enfoque flexible, con períodos de consulta más cortos y la concentración de las actividades de consulta



En algunos países, ha sido necesario que los inspectores sean reconocidos oficialmente como trabajadores esenciales para que se les autorice a seguir trabajando.

en grupos seleccionados, más pequeños, de interesados, entre ellos los interlocutores sociales, los gobiernos locales o las principales organizaciones no gubernamentales (ONG).

Por ejemplo, en Noruega se ha acelerado la tramitación de varios nuevos reglamentos temporales relacionados con el COVID-19 a través del parlamento, mediante una consulta pública mínima (generalmente de dos o tres días), pero con aportes significativos de las principales organizaciones laborales e industriales para su redacción (RegWatch Europe, 2020b). En Canadá, TBS ha eximido a las reglamentaciones relacionadas con el COVID-19 de la publicación previa y ha considerado la posibilidad de realizar consultas públicas más restringidas, debido a la urgencia y la naturaleza limitada en el tiempo de muchos de estos instrumentos.²³ Otras administraciones, incluida la Comisión Europea, han adoptado un enfoque gradual para las consultas, centrándose en las más urgentes y dejando más tiempo para las iniciativas que se puedan presentar en una etapa posterior (OCDE, 2020c).

La elección de las herramientas de consulta adecuadas (por ejemplo, los instrumentos de consulta basados en tecnologías de la información y la comunicación [TIC]) ha sido particularmente importante a la luz de los plazos reducidos para la elaboración de las respuestas ante el COVID-19 y la imposibilidad de celebrar reuniones presenciales con los interesados. Algunas administraciones han adaptado sus procesos de consulta presencial, como los jurados de ciudadanos, para que se lleven a cabo en línea y en un plazo más reducido.

Este ha sido el caso del Estado de Oregón²⁴ en Estados Unidos y de West Midlands en Reino Unido.²⁵ Varios gobiernos han consolidado sus regulaciones relacionadas con el COVID-19 en plataformas en línea, lo que facilita el acceso del público y permite que otros reguladores aprendan de ellas (véase el recuadro 2.4).

Los gobiernos han informado de la necesidad de tener en cuenta las limitaciones de capacidades a las que se enfrentan las organizaciones interesadas al preparar sus respuestas a las consultas; por ejemplo, es posible que tengan que hacer un sondeo entre sus miembros y cotejar datos al elaborar dichas respuestas. De manera similar, han informado de la necesidad de evitar la “fatiga de las consultas” entre las partes interesadas, la cual se produce si se solicitan información u opiniones similares con demasiada frecuencia, cuestión que podría verse agravada por los plazos legislativos más estrictos para responder a la pandemia. Varias administraciones han indicado que es más probable que los interesados tengan capacidad para dar cuenta de los problemas, pero no necesariamente para proponer soluciones de políticas; por lo tanto, puede ser más constructivo dirigirse a ellos con una serie predefinida de opciones a las cuales responder (OCDE, 2020c). Por ejemplo, muchas de las más destacadas organizaciones de partes interesadas de Canadá han señalado que ellas y sus miembros no tenían capacidad para formular observaciones significativas durante el período de respuesta a la crisis y han pedido que se suspenda la elaboración de la mayoría de las reglamentaciones hasta que pudieran

23. Información proporcionada en una nota de la TBS a la OCDE en marzo de 2020.

24. Véase https://pamplinmedia.com/pt/9-news/472321-381948-first-statewide-online-assembly-will-look-at-coronavirus-recovery?wallit_nosession=1.

25. Véase <https://www.wmca.org.uk/news/citizens-panel-to-help-guide-covid-19-recovery/>.

participar; TBS ha solicitado que las agencias reguladoras lo tengan en cuenta.²⁶

Comprender las experiencias de los ciudadanos, sus preocupaciones, sus motivos de incumplimiento, etc., puede ayudar a los gobiernos a adaptar mejor sus disposiciones y a garantizar que los ciudadanos sigan las medidas de salud pública necesarias.²⁷ Sin embargo, una respuesta rápida y eficaz también debe basarse y fundamentarse en la evidencia y en conocimientos científicos.²⁸ Varios gobiernos han establecido (o ya contaban con) grupos consultivos integrados por expertos de todas las esferas pertinentes (por ejemplo, salud pública, educación, economía) para brindar asesoramiento a los comités de la administración central. Entre estos grupos se han incluido el Grupo Asesor Científico para Emergencias (SAGE) en Reino Unido,²⁹ el Consejo Económico Nacional del Gobierno de la República Checa (NERV), el Grupo Asesor Técnico COVID-19 en Nueva Zelanda,³⁰ el Consejo Científico COVID-19 en Francia³¹ y el Instituto Robert Koch en Alemania.³² Al salir de la fase de respuesta a la crisis, una cuestión clave para examinar sería probablen-

te: ¿con qué eficacia han podido esos grupos aportar su asesoramiento experto al proceso de formulación de políticas?³³

Los gobiernos han utilizado diversos enfoques para comunicar la justificación de sus medidas de respuesta ante la crisis

Los gobiernos y los reguladores han adoptado diferentes enfoques para comunicarse con una diversidad de interesados, a fin de asegurarse de que entienden claramente el propósito y la necesidad de las medidas reglamentarias, a veces drásticas, que se han establecido. Brindar información transparente, oportuna y eficaz será un medio fundamental para garantizar que las administraciones mantengan sufi-

26. Información proporcionada en una nota de la TBS a la OCDE en marzo de 2020.

27. Véase el informe de la Comisión de Europea (Mair et al., 2019), el cual señala que no se puede separar la emoción de la razón. La elaboración de políticas podría mejorar con información mejorada sobre las emociones de los ciudadanos y una mayor alfabetización emocional. Las emociones son tan esenciales para la toma de decisiones como el razonamiento lógico, y es tan probable que aumenten la racionalidad como que la subviertan. Sentir las emociones de los ciudadanos de manera más eficaz podría orientar mejor las decisiones políticas. Aprender a integrar y utilizar las emociones, en lugar de tratar de suprimirlas, podría mejorar la toma de decisiones y la colaboración en el gobierno.

28. Para más información sobre cómo brindar asesoría científica a los encargados de la elaboración de políticas, consúltese el siguiente documento de Respuesta de Políticas de la OCDE: <http://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/providing-science-advice-to-policy-makers-during-covid-19-4eec08c5/>.

29. Véase <https://www.gov.uk/government/organisations/scientific-advisory-group-for-emergencies>.

30. Véase <https://www.health.govt.nz/about-ministry/leadership-ministry/expert-groups/covid-19-technical-advisory-group>.

31. Véase <https://solidarites-sante.gouv.fr/actualites/presse/dossiers-de-presse/article/covid-19-conseil-scientifique-covid-19>.

32. Véase https://www.rki.de/EN/Home/homepage_node.html.

33. Véase <https://odi.org/en/insights/governments-must-catch-up-to-curb-the-coronavirus-pandemic>.

ciente credibilidad y confianza ante la opinión pública. Las investigaciones han sugerido que la distorsión de la información, en particular si se considera deliberada, es una forma de desperdiciarla. Esto puede ser más difícil en países con niveles preexistentes de escasa confianza en la eficacia del Estado, y también si los ciudadanos perciben que hubo errores en la gestión temprana de la crisis. Por consiguiente, los niveles más bajos de confianza harán que sea más difícil lograr el cumplimiento voluntario de los ciudadanos, ya sea que se trate de medidas de bloqueo o de aplicaciones de vigilancia o rastreo.³⁴ Además, la pandemia ha ido acompañada de lo que dio en llamarse “infodemia”, con niveles crecientes de información errónea (y desinformación) sobre el virus, lo que exige que los gobiernos actúen con rapidez.³⁵

La Comisión Europea también ha destacado la importancia de “una comunicación clara y oportuna y de la transparencia con los ciudadanos”. La Comisión ha publicado la “Hoja de ruta común europea para el levantamiento de las medidas de contención de la COVID-19” (Comisión Europea, 2020), documento que incluye, entre otros temas, la importancia de concienciar sobre lo que hay que hacer y lo que no hay que hacer; la realización de campañas sanitarias específicas; el énfasis en la importancia del distanciamiento físico y las normas de higiene, y la coordinación entre las regiones fronterizas y los países vecinos, a fin

de no transmitir mensajes contradictorios a los ciudadanos.³⁶

En el documento de políticas de la OCDE sobre la resiliencia contra la pandemia de COVID-19 (OCDE, 2020f) se afirma que los gobiernos también tendrán que hacer que sus mensajes sean más convincentes y se adapten a grupos específicos o vulnerables. Un desafío adicional es captar la atención de los ciudadanos en un ecosistema mediático abarrotado en el que los interesados se enfrentan a una sobrecarga de información (OCDE, 2020f).

Los gobiernos deberán reconocer los factores de comportamiento que impulsan las acciones humanas y tenerlos en cuenta en sus comunicaciones y respuestas de políticas. Los efectos del contexto social y los sesgos de comportamiento en la adopción de decisiones “racionales” pueden amplificarse de manera que sea más difícil gestionar respuestas de políticas eficaces. Ya han surgido algunos ejemplos: es posible que la gente no preste atención a las políticas gubernamentales de distanciamiento social o de cuarentena a pesar de la clara evidencia de la necesidad de hacerlo, o que la “conducta de acaparamiento” se extienda por la sola imagen de que otros hacen exactamente lo mismo. Los mensajes mezclados, confusos o excesivamente “confiados” de las autoridades (que más tarde se invierten o son superados por los acontecimientos) pueden agravar el riesgo de una creciente desconfianza.

34. El tema de los aportes de transparencia e información se analiza con mayor detalle en OCDE (2020d).

35. El documento de políticas de la OCDE (2020g) proporciona una amplia variedad de ejemplos aplicables.

36. Véase el enlace <https://reopen.europa.eu/en>.

Recuadro 2.4. Repositorios de regulaciones acerca del COVID-19

Varios gobiernos han consolidado sus regulaciones acerca del COVID-19 en plataformas en línea, lo que permite un fácil acceso al público y que otros reguladores puedan aprender de ellos. Por ejemplo:

- Canadá centraliza la información sobre legislación, estatutos, órdenes y reglamentos adoptados en respuesta al COVID-19, incluidos los detalles sobre las fechas de entrada en vigor, en el sitio web del Departamento de Justicia: <http://www.justice.gc.ca/eng/csj-sjc/covid.html>.
- Japón incluye en el sitio web de su gobierno las políticas básicas para la prevención y el control del COVID-19: https://japan.kantei.go.jp/ongoingtopics/_00013.html.
- La Comisión Nacional de Mejora Regulatoria (Conamer) de México centraliza la información sobre las respuestas normativas al COVID-19 a nivel federal, estadual y municipal: <https://conamer.gob.mx/respuestas-regulatorias-covid-19/>.
- Sudáfrica ha puesto a disposición todas las regulaciones y directrices sobre el COVID-19 en un solo lugar en el sitio web del gobierno: <https://www.gov.za/covid-19/resources/regulations-and-guidelines-coronavirus-covid-19>.
- El sitio web de la Unión Europea en respuesta al coronavirus ofrece un panorama general de las medidas nacionales adoptadas en materia de transporte, restricciones fronterizas y de libre circulación, así como en apoyo de la economía: https://global-response.europa.eu/index_en.
- En Italia, el corpus legislativo completo está disponible en el sitio web www.normattiva.it, incluida una sección de medidas sobre el COVID-19 en la página principal. La página de inicio del gobierno tiene una parte dedicada a las disposiciones relacionadas con el COVID-19 (legislación, medidas temporales, acciones de políticas: <http://www.governo.it/it/coronavirus-normativa>).

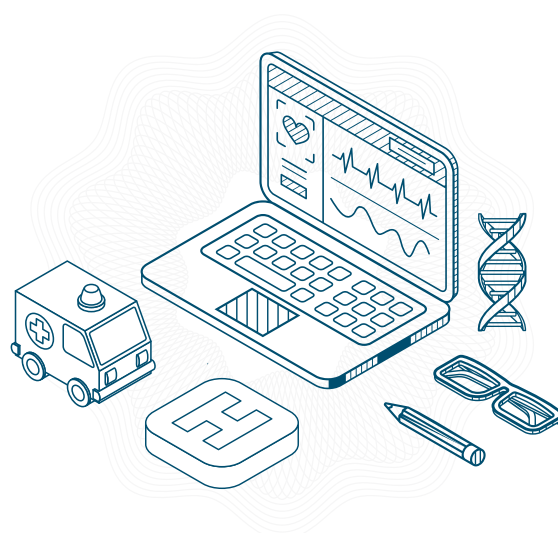
Los reguladores sectoriales también han puesto a disposición listas de autorizaciones o reglamentos de emergencia. Por ejemplo:

- La Administración de Alimentos y Medicamentos de los Estados Unidos (FDA, por sus siglas en inglés) enumera todas las Autorizaciones de Uso de Emergencia (AUE) actuales y concluidas para diagnosticar y responder a emergencias de salud pública en la página <http://www.fda.gov/medical-devices/emergency-situations-medical-devices/emergency-use-authorizations#coronavirus2019>. El sitio web incluye AUE de COVID-19 que ponen a disposición equipos de protección personal, dispositivos médicos, diagnósticos *in vitro* y pruebas de anticuerpos contra el SARS-CoV-2, entre otros.

Fuente: OCDE (2020k); Gobierno de Italia (2020).

D.

¿Cuáles son los desafíos futuros para la gestión regulatoria?



Los gobiernos de todo el mundo se han visto obligados a elaborar respuestas regulatorias de emergencia en un contexto en el que el cuadro clínico, incluida la propagación del virus, no se ha comprendido plenamente y frente a la ausencia de una base de evidencia firme sobre la eficacia de las medidas de contención. A pesar de ello, las disciplinas de gestión regulatoria siguen siendo tan pertinentes ahora como en tiempos “normales”. Es fundamental que la próxima fase no ofrezca a las administraciones la posibilidad de pasar a elaborar “legislación sin evidencia” y que se aprovechen las oportunidades para reunir datos y evaluar la eficacia de las distintas respuestas a las crisis, lo cual, a su vez, servirá de base para la respuesta a crisis futuras. Sin embargo, las herramientas de gestión regulatoria deberán encarar una serie de desafíos por venir, que siguen formando parte del proceso de formulación de políticas,

desafíos que las administraciones tendrán que abordar:

- Las tecnologías digitales, impulsadas por la inteligencia artificial y los *Big Data*, brindan oportunidades para superar el reto en materia de información que enfrentan los gobiernos (por ejemplo, sobre la propagación del virus y la eficacia de las medidas de contención) y aumentar la capacidad de regulación. Estos avances proporcionan medios para vigilar el brote, rastrear los síntomas, localizar los contactos y apoyar las medidas de contención. Asimismo, pueden ayudar a los encargados de la formulación de políticas a adaptar las respuestas regulatorias en consecuencia y a supervisar el cumplimiento de las medidas adoptadas por los gobiernos. Sin embargo, puede haber tensiones fundamentales entre la sal-

vanguardia de la privacidad, los derechos individuales y la eficacia en el uso de las tecnologías digitales, aunque se pueden extraer enseñanzas de las ideas desarrolladas en la política reglamentaria y la gestión de la regulación.³⁷

- Es poco probable que las administraciones puedan elaborar AIR detallados *ex ante* en situaciones de crisis en las que el imperativo es preparar respuestas de emergencia y se carece de datos sobre el problema o las probables soluciones eficaces (en las políticas de AIR deberían incorporarse flexibilidades para eximir o exigir un AIR menos detallado en esas situaciones). Sin embargo, en esas situaciones habría que hacer más hincapié en garantizar que las disposiciones de emergencia se sometieran a alguna forma de análisis *ex post*. Este enfoque también debería utilizarse para las diversas servidumbres reglamentarias que se han establecido durante la crisis a fin de reducir las cargas regulatorias (por ejemplo, exenciones reglamentarias, flexibilidades administrativas, enfoques flexibles de la aplicación de la regulación) para determinar si estas facilitaciones deben mantenerse después de la crisis. Los Principios de Mejores Prácticas de la OCDE para la Revisión del Inventario Regulatorio (OCDE, de próxima publicación [a]) recomiendan que las administraciones consideren desde el inicio del ciclo de políticas los criterios

de desempeño necesarios para la evaluación *ex post*, entre ellos, si los objetivos de la regulación son claros, qué datos se utilizarán para medir el desempeño y si se han establecido procesos de supervisión para reunir datos, así como la asignación de recursos institucionales. Los métodos prácticos incluyen la incorporación sistemática del uso de cláusulas de extinción o de revisiones posteriores a la implementación. Como ya se ha señalado, los funcionarios encargados de la formulación de políticas deberían aprovechar toda oportunidad para reunir información sobre el virus, sus repercusiones en las distintas poblaciones y la eficacia de los diferentes mecanismos de respuesta ante la crisis (Dudley, 2020).³⁸

- Las administraciones también tendrán que considerar la forma en que su enfoque de entrega de regulaciones (por ejemplo, permisos y aprobaciones, inspecciones y aplicación de la ley) afectará a su capacidad para responder a futuras situaciones de crisis. En general, los Principios de la OCDE sobre las Mejores Prácticas para Hacer Cumplir las Normas y para Realizar Inspecciones (y las Herramientas para la Aplicación de las Normas e Inspecciones)³⁹ pueden funcionar como directrices de buenas prácticas para la aplicación de las normas. En la medida de lo posible, los controles deben basarse en la evaluación de los riesgos. El enfoque mencionado

37. La OCDE y el Grupo del Banco Mundial desarrollarán conjuntamente una nueva labor analítica para examinar las oportunidades que ofrecen las tecnologías emergentes, así como también estudiar los problemas de regulación y de privacidad de los datos, tanto para vigilar la propagación del brote como con fines de aplicación de la ley. Ello servirá de base para la construcción de capacidades, el diseño de herramientas digitales y la capacidad de recuperación en caso de una próxima epidemia. Para más información véase <https://blogs.worldbank.org/psd/technology-helps-strengthen-countries-regulatory-capacity-respond-covid-19>.

38. Véase <https://www.forbes.com/sites/susandudley/2020/03/20/learning-from-covid-19/#3852812d15f1>.

39. Véase OCDE (2020h). El tema de la aplicación regulatoria con respecto a la respuesta ante el COVID-19 se analiza con mayor detalle en OCDE (2020d).

debe ser receptivo y no estático, es decir, debe reaccionar a las evoluciones, los cambios, las nuevas evaluaciones, el comportamiento y los resultados. El objeto de control y la forma en que se decidan las medidas de aplicación de la ley deben ser estrictamente proporcionales a la gravedad de la infracción (potencial o real), es decir, al riesgo que genere. La aplicación de la ley debe tener por objeto alcanzar el objetivo de la reglamentación, no centrarse en el “proceso por sí mismo”.

- Los gobiernos también deberían dotar de flexibilidad a sus políticas de participación de los interesados, para que, en futuras situaciones de crisis, puedan hacer que dicha participación sea selectiva y reunir información crucial. En los Principios de Mejores Prácticas de la OCDE sobre la Participación de los Interesados en la Política Regulatoria (OCDE, de próxima publicación [b]) se destaca la importancia de que las administraciones elijan instrumentos de consulta adecuados para los distintos tipos de participación de los interesados y para la fase correcta del proceso de formulación de políticas. La elección de los instrumentos de consulta apropiados (por ejemplo, los instrumentos de consulta de las TIC o los procesos deliberativos representativos, como los jurados de ciudadanos⁴⁰) es fundamental a la luz de los plazos reducidos y de la necesidad de disminuir al mínimo las interacciones cara a cara durante la elaboración de respuestas ante el COVID-19.

Para las revisiones *ex post*, será especialmente importante consultar de primera mano a los afectados directamente por la regulación.

- En la elaboración de respuestas regulatorias a la pandemia, los gobiernos se han centrado en la reducción de las tasas de mortalidad como objetivo principal, lo cual es comprensible. Sin embargo, esas respuestas han entrañado un conjunto de ventajas y desventajas especialmente difíciles en los campos sanitario, económico y social, donde las posibles consecuencias de cualquier decisión regulatoria (o no regulatoria) tal vez sean mucho más trascendentales en una crisis como la del COVID-19 que en tiempos “normales”. La identificación de los instrumentos analíticos adecuados para ayudar a los encargados de la formulación de políticas a evaluar esas ventajas y desventajas es un desafío permanente, particularmente en un escenario de crisis en el que gran parte de la evidencia es incompleta o incierta y la información cambia rápidamente. Entre los enfoques metodológicos tradicionales para evaluar los costos y beneficios de las medidas aplicadas por los gobiernos y los reguladores cabe mencionar el análisis de costo-beneficio (para medir y comparar las diferentes opciones de reglamentación mediante la monetización de unos y otros) y el análisis de rentabilidad (mediante una comparación de los costos relativos de lograr el mismo resultado).⁴¹

40. El informe de la OCDE (2020i) ha reunido cerca de 300 prácticas deliberativas representativas para analizar las tendencias en dichos procesos, identificar modelos distintos y analizar las contrapartidas entre diversas opciones de diseño, así como los beneficios y limitaciones de la deliberación pública.

41. Una técnica bien establecida que se utiliza en el análisis de costo-beneficio para estimar los beneficios de la reducción de la mortalidad es el “Valor de una vida estadística”. Ha habido un importante debate sobre su idoneidad en relación con la medición de los impactos del COVID-19. Un ejemplo de la literatura académica se encuentra aquí: <https://www.mercatus.org/system/files/broughel-covid-cba-mercatus-working-paper-v1.pdf>.



Con miras al porvenir, los gobiernos tendrán que incorporar conceptos como el *pensamiento sistémico* y la *resiliencia* en la formulación de políticas.

- Es probable que el impacto de la pandemia y las medidas de emergencia afecten a algunos sectores de la economía de manera más drástica que a otros, y que repercutan en el número de empresas y en la composición de los sectores. Por lo tanto, esto requerirá que las administraciones recalibren sus bases de evidencia sobre las cifras de las empresas, para garantizar que los pasos cruciales del proceso de AIR, entre ellos la definición del problema, puedan llevarse a cabo con éxito en el futuro.
- La crisis del COVID-19 ha sugerido que existe una falta de resiliencia a los shocks sistémicos en los sistemas socioeconómicos clave (por ejemplo, los servicios de atención de la salud), lo que ha permitido que las fallas se produzcan en cascada de un sistema a otro. Por consiguiente, con miras al porvenir, los gobiernos tendrán que incorporar conceptos como el *pensamiento sistémico* y la *resiliencia* en la formulación de políticas, de modo de preparar a los sistemas socioeconómicos para futuros impactos sistémicos (por ejemplo, el cambio climático).⁴² El planteo es: ¿cómo se pueden incorporar esos conceptos en los instrumentos de gestión regulatoria, a fin de garantizar que puedan ayudar a hacer frente a esos desafíos?
- Existe el peligro de que, al salir de la crisis, los ministros y funcionarios públicos se muestren reacios a volver a procesos de gestión reglamentaria más lentos y deliberativos. En ese contexto, será indispensable contar con órganos de supervisión y coordinación regulatorias sólidos y dotados de recursos suficientes, los cuales desempeñarán un papel fundamental para garantizar que los mejores hábitos de regulación no dejen de ser prioridad accidentalmente como consecuencia de las medidas que se hayan adoptado sin AIR durante la crisis, en particular en países en los que los

42. Este tema se analiza con mayor detalle en OCDE (2019, 2020j).

AIR no estén profundamente arraigados o plenamente incorporados. Dichos órganos también habrán de cumplir un importante rol en extraer enseñanzas de la experiencia y promover la adopción de enfoques innovadores de la gestión regulatoria, y podrán ayudar a dar prioridad a los esfuerzos de análisis *ex post* y garantizar que se recabe y evalúe la evidencia pertinente de la implementación.

- Los gobiernos también tendrán que considerar cómo ejemplificar las respuestas del comportamiento humano en sus procesos de políticas y procurar usar aún más las herramientas de comprensión del comportamiento⁴³ para entender cabalmente cómo reaccionará la sociedad a los cambios legislativos, y alejarse de los supuestos tradicionales sobre el comportamiento humano utilizados en el análisis económico. Es necesario profundizar la comprensión de las percepciones humanas del riesgo y el sesgo, y centrarse más en cómo se garantiza el cumplimiento y se aplican y hacen cumplir las regulaciones.
- La importancia de la Cooperación Regulatoria Internacional (CRI)⁴⁴ ha recibido más atención debido al COVID-19. La escalada de la crisis del COVID-19 en términos de pandemia pone de relieve la necesidad de una acción colectiva en todos los frentes de po-

líticas para complementar las acciones a nivel nacional y hacer frente a los problemas transfronterizos a corto y largo plazo. Debido a la rapidez de las respuestas requeridas por la crisis, se plantea el desafío permanente de asegurar que la CRI se integre firmemente *ex ante* en los marcos normativos para que se movilice a tiempo (OCDE, 2020k).

- Otra de las principales preocupaciones de los gobiernos (incluidas las anteriores a la crisis) atañe a su capacidad para elaborar respuestas normativas nuevas y oportunas ante la rápida evolución de la innovación tecnológica. Ello ha planteado un sinnúmero de problemas, entre los cuales sobresalen la forma de garantizar que la reglamentación se mantenga al ritmo de la rápida evolución de las tecnologías digitales; cómo elaborar marcos regulatorios “adecuados a los fines” cuando la digitalización difumina la delimitación habitual de los mercados y sectores, y de qué manera normar las tecnologías que abarcan múltiples regímenes reglamentarios y jurisdicciones. Los instrumentos de gestión regulatoria deberían desempeñar un papel esencial en esta esfera de políticas, en particular para evitar que los gobiernos “se apresuren a regular” y ayudándoles a elegir entre enfoques reglamentarios y alternativos para promover la innovación digital y, al mismo tiempo, mitigar los riesgos.

43. En OCDE (2017) se analizan más de 100 casos de estudio que muestran la aplicación de los enfoques de comportamiento a la política pública en todo el mundo.

44. Este tema se analiza con mayor profundidad en OCDE (2020k).

Referencias

- Asamblea Nacional. 2020. Emergency Law to Address the Covid-19 Epidemic. París: Asamblea Nacional. Disponible en: http://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/dossiers/loi_urgence_epidemie_covid-19.
- CDC (Centros para el Control y la Prevención de Enfermedades). 2020. Handwashing: Clean Hands Save Lives. Atlanta, Georgia: CDC. Disponible en: <https://www.cdc.gov/handwashing/index.html>.
- Comisión Europea. 2020. Hoja de ruta común europea para el levantamiento de las medidas de contención de la COVID-19. Bruselas: Comisión Europea. Disponible en: https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/joint_eu_roadmap_lifting_covid19_containment_measures_es.pdf.
- Dean, M., A. Foddai e I. Grant. 2017. Hand Sanitisers: Their use and efficacy. *Safefood*, junio. Disponible en: <https://www.safefood.net/research-reports/hand-sanitisers-efficacy>.
- Departamento de Salud y Asistencia Social. 2020. Impact assessment: Coronavirus bill. Summary of impacts. Londres: Gobierno del Reino Unido. Disponible en: <https://www.gov.uk/government/publications/coronavirus-bill-summary-of-impacts/coronavirus-bill-summary-of-impacts>.
- DPMC (Department of the Prime Minister and Cabinet). 2020. Cabinet committee: COVID-19 Ministerial Group. Wellington: DPMC.
- Dudley, S. 2020. Learning From COVID-19. *Forbes*, 20 de marzo. Disponible en: <https://www.forbes.com/sites/susandudley/2020/03/20/learning-from-covid-19/#50682d0d15f1>.
- ECDC (Centro Europeo para el Control y la Prevención de Enfermedades). 2020. Poster: Effective hand-washing. Solna: ECDC. Disponible en: <https://www.ecdc.europa.eu/en/publications-data/poster-effective-hand-washing>.
- G20. 2020. Trade and Investment Ministerial Statement. Disponible en: https://g20.org/en/media/Documents/G20_Trade%20%20Investment_Ministerial_Statement_EN.pdf.
- Gobierno de Australia. 2020a. National COVID-19 Coordination Commission. Canberra: Gobierno de Australia.
- 2020b. Prime Minister's Exemption: COVID-19 Related Measures. Canberra: Gobierno de Australia. Disponible en: <https://ris.pmc.gov.au/2020/03/18/prime-ministers-exemption-%E2%80%93-covid-19-related-measures>.
- Gobierno de Canadá. 2020. Note provided to OECD in May 2020. Ottawa: Gobierno de Canadá.

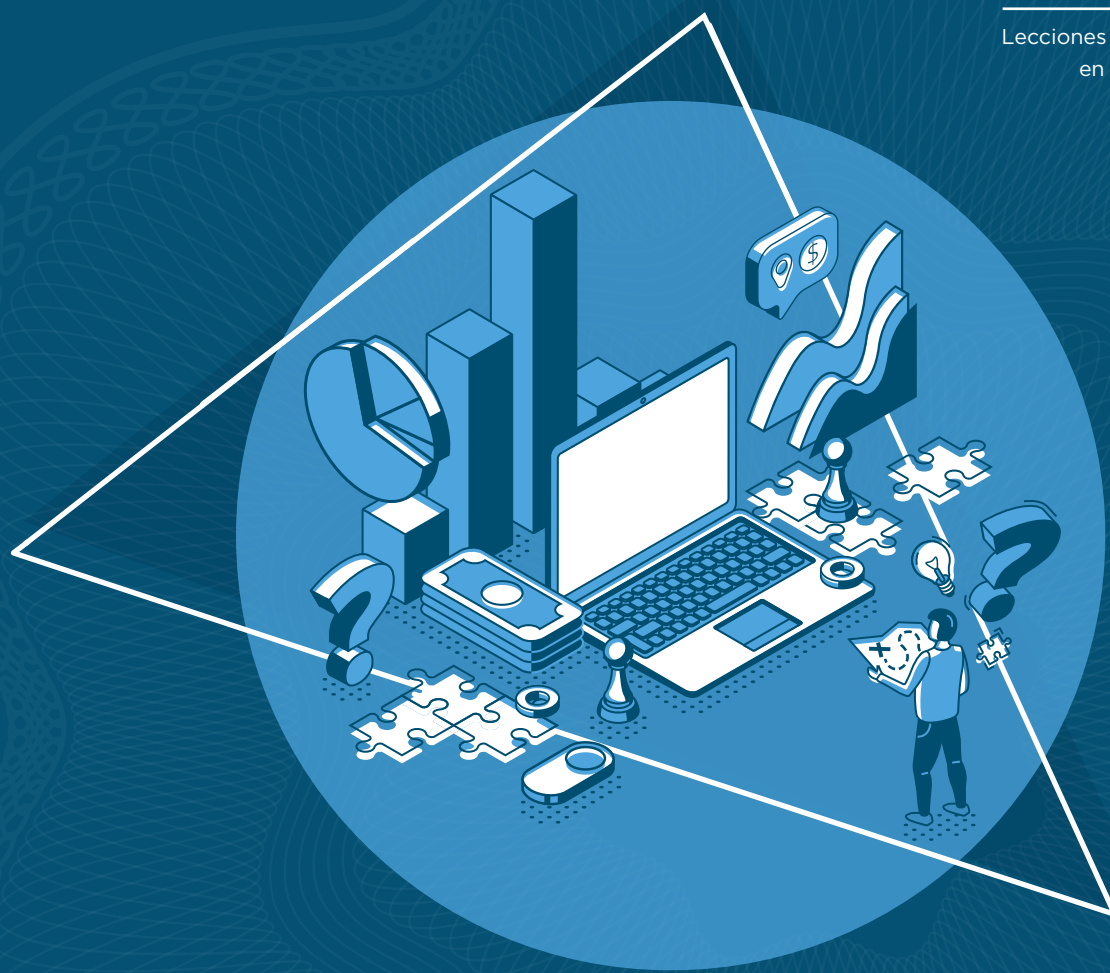
- Gobierno de Italia. 2020. Email to OECD on COVID-19 Regulatory Management Measures. Roma: Gobierno de Italia.
- Gobierno de los Países Bajos. 2020a. Dutch measures against coronavirus. Ámsterdam: Gobierno de los Países Bajos. Disponible en: <https://www.government.nl/topics/coronavirus-covid-19/tackling-new-coronavirus-in-the-netherlands>.
- , 2020b. Regulatory management and COVID-19 in the Netherlands. Ámsterdam: Gobierno de los Países Bajos.
- Gobierno del Reino Unido. 2020. New government structures to coordinate response to coronavirus. Londres: Gobierno del Reino Unido. Disponible en: <https://www.gov.uk/government/news/new-government-structures-to-coordinate-response-to-coronavirus>.
- Mair, D., L. Smillie, G. La Placa, F. Schwendinger, M. Raykovska, Z. Pasztor y R. van Bavel. 2019. Understanding our Political Nature: How to put knowledge and reason at the heart of political decision-making. EUR 29783 EN. Luxemburgo: Publications Office of the European Union. Disponible: <http://dx.doi.org/10.2760/374191>.
- Meuwese, A. 2020. The Disjointed Dutch Policies to Fight COVID-19. *The Regulatory Review*. Disponible: <https://www.theregreview.org/2020/05/18/meuwese-disjointed-dutch-policies-fight-covid-19/>.
- Molloy, S. 2020. Covid-19, Emergency Legislation and Sunset Clauses. Londres: UK Constitutional Law Association. Disponible en: <https://ukconstitutionallaw.org/2020/04/08/sean-molloy-covid-19-emergency-legislation-and-sunset-clauses/>.
- Murphy, R. 2020. Using Behavioural Science to Improve Hand Hygiene in Workplaces and Public Places, Research Services and Policy Unit, Department of Health. Disponible en: <https://www.semanticscholar.org/paper/Using-Behavioural-Science-to-Improve-Hand-Hygiene-A-Murphy/dfd-2061059bb106606c2d76638ef9ba022766895>
- OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos). 2010. *OECD Employment Outlook 2010: Moving beyond the Jobs Crisis*. París: OCDE. Disponible en: https://dx.doi.org/10.1787/empl_outlook-2010-en.
- , 2012. Recommendation of the Council on Regulatory Policy and Governance. París: OCDE. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264209022-en>.
- , 2014. The crisis and its aftermath: A stress test for societies and for social policies. En: *Society at a Glance 2014: OECD Social Indicators*. París: OCDE. Disponible en: https://dx.doi.org/10.1787/soc_glance-2014-5-en.
- , 2017. Behavioural Insights and Public Policy: Lessons from Around the World. París: OCDE. Disponible en: <https://doi.org/10.1787/9789264270480-en>.
- , 2018a. *Regulatory Policy Outlook*. París: OCDE.
- , 2018b. *Good Jobs for All in a Changing World of Work: The OECD Jobs Strategy*. París: OCDE. Disponible en: <https://dx.doi.org/10.1787/9789264308817-en>.
- , 2019. *Good Governance for Critical Infrastructure Resilience, OECD Reviews of Risk Management Policies*. París: OCDE. Disponible en: <https://doi.org/10.1787/02f0e5a0-en>.

- , 2020a. OECD Key Country Policy Tracker. París: OCDE. Disponible en: <https://www.oecd.org/coronavirus/country-policy-tracker/>.
- , 2020b. Regulatory Quality and COVID-19: Managing the Risks and Supporting the Recovery. París: OCDE. Disponible en: [https://www.oecd.org/regreform/regulatory-policy/Regulatory-Quality-and-Coronavirus%20-\(COVID-19\)-web.pdf](https://www.oecd.org/regreform/regulatory-policy/Regulatory-Quality-and-Coronavirus%20-(COVID-19)-web.pdf).
- , 2020c. The Use of Regulatory Management Tools in Times of Crisis. Webinario, 26 de mayo. París: OCDE. Disponible en: <https://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/regulatory-quality-and-covid-19-the-use-of-regulatory-management-tools-in-a-time-of-crisis-b876d5dc/>.
- , 2020d. Regulatory Policy and Covid-19 Response: Removing administrative barriers, improving regulatory delivery. París: OCDE. Disponible en: <http://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/removing-administrative-barriers-improving-regulatory-delivery-6704c8a1/>.
- , 2020e. *When the going gets tough, the tough get going: How economic regulators bolster the resilience of network industries in response to the COVID-19 crisis*. París: OCDE. Disponible en: https://read.oecd-ilibrary.org/view/?ref=135_135364-qc5jpyar8f&title=When-the-going-gets-tough-the-tough-get-going-how-economic-regulators-bolster-the-resilience-of-network-industries-in-response-to-the-COVID-19-crisis.
- , 2020f. Building resilience to the Covid-19 pandemic: the role of centres of government. París: OCDE. Disponible en: <http://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/building-resilience-to-the-covid-19-pandemic-the-role-of-centres-of-government-883d2961/>.
- , 2020g. Transparency, communication and trust: The role of public communication in responding to the wave of disinformation about the new Coronavirus. París: OCDE.
- , 2020h. Regulatory enforcement and inspections. París: OCDE. Disponible en: <https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/enforcement-inspections.htm>.
- , 2020i. *Innovative Citizen Participation and New Democratic Institutions*. París: OCDE. Disponible en: <https://doi.org/10.1787/339306da-en>.
- , 2020j. A systemic resilience approach to dealing with Covid-19 and future shocks. París: OCDE. Disponible en: <http://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/a-systemic-resilience-approach-to-dealing-with-covid-19-and-future-shocks-36a5bdfb/>.
- , 2020k. No policy maker is an island: the international regulatory co-operation response to the COVID-19 crisis. París: OCDE. Disponible en: https://read.oecd-ilibrary.org/view/?ref=134_134311-cbjgrk3pwj&title=No-policy-maker-is-an-island-the-international-regulatory-co-operation-response-to-the-COVID-19-crisis.
- , 2020l. Ensuring data privacy as we battle COVID-19. París: OCDE. Disponible en: <http://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/ensuring-data-privacy-as-we-battle-covid-19-36c2f31e/>.
- , 2020m. *OECD Economic Outlook*. París: OCDE. Disponible en: <https://www.oecd.org/economic-outlook/>.
- , 2020n. Tracking and tracing COVID: Protecting privacy and data while using apps and biometrics. París: OCDE. Disponible en: <http://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/tracking-and-tracing-covid-protecting-privacy-and-data-while-using-apps-and-biometrics-8f394636/>.

- . De próxima publicación (a). OECD Best Practice Principles for Regulatory Policy: Reviewing the Stock of Regulations (Draft). París: OCDE. Disponible en: <http://www.oecd.org/regreform/regulatory-policy/public-consultation-oecd-best-practice-principles-reviewing-the-stock-of-regulation.htm>.
- . De próxima publicación (b). Best Practice Principles on Stakeholder Engagement in Regulatory Policy. París: OCDE.
- Prime Minister of Australia. 2020. National Cabinet Update. Canberra: Prime Minister of Australia. Disponible en: <https://www.pm.gov.au/media/national-cabinet-update>.
- Prime Minister of Canada. 2020. Prime Minister creates committee on COVID-19. Ottawa: Prime Minister of Canada. <https://pm.gc.ca/en/news/news-releases/2020/03/04/prime-minister-creates-committee-covid-19>.
- RegWatch Europe. 2020a. Covid-19 effects on national regulatory scrutiny bodies in Europe. Fráncfort: RegWatch Europe.
- . 2020b. A summary of RegWatch Europe experiences under COVID-19. Fráncfort: RegWatch Europe.
- Sunstein, C. 2020. Coronavirus Is Giving Cost-Benefit Analysts Fits. *Bloomberg*, 12 de mayo. Disponible en: <https://www.bloomberg.com/opinion/articles/2020-05-12/coronavirus-is-giving-cost-benefit-analysts-fits>.
- UN Bonn. 2020. World Water Day 2020 highlights the essential role of handwashing. UN Bonn, 22 de marzo de 2020. Disponible en: <https://www.unbonn.org/news/world-water-day-2020-highlights-essential-role-handwashing>.
- Vaganay, M. 2020. An investigation of hand washing facilities in various settings on the island of Ireland. *Safefoods*. Disponible en: <https://www.safefood.net/professional/research/research-portfolio/1-microbiology-food-hygiene/an-investigation-of-hand-washing-facilities-in-var>.

¿PREPARADOS PARA
REGULAR?

Lecciones y desafíos de la regulación
en América Latina y el Caribe



3

EL NUEVO PAPEL DE LAS REFORMAS REGULATORIAS

¿Hacia dónde caminamos?

Pedro Farias, Eliezer Olivares y Ana María Zárate

A.

La relevancia de la regulación y el doble desafío del regulador



La crisis asociada al COVID-19 ha visibilizado y profundizado los retos institucionales, económicos y sociales de la región. Desde el punto de vista institucional, se evidenciaron debilidades en la capacidad de los sistemas de salud y protección social para hacer frente a esa crisis sin precedentes. Asimismo, las medidas de confinamiento y distanciamiento tuvieron efectos significativos para la actividad económica global. En 2020, se produjo una contracción de -3,1% en el crecimiento del producto global y de -2,0% para las economías de mercados emergentes y en desarrollo (FMI, 2022). Como consecuencia, se desató una crisis laboral con pérdidas de empleo considerables, sobre todo en las últimas economías mencionadas, donde las poblaciones más vulnerables se han visto afectadas de manera desproporcionada tanto por el virus como en su capacidad para generar ingresos.

La gestión de esta crisis inédita y los esfuerzos por lograr una recuperación sostenible e

inclusiva requieren regulaciones efectivas y eficientes, que consideren y respondan a la nueva realidad y a las tendencias que están redefiniendo el funcionamiento de la administración pública y su relación con la sociedad. Esto es particularmente relevante si se considera el rol de la regulación en el desempeño económico de un país y, por consiguiente, en la recuperación económica posterior a la pandemia.

Desde finales de los años noventa, la literatura económica ha mostrado un relativo consenso en cuanto a la existencia de una relación negativa entre exceso regulatorio y crecimiento económico (y viceversa, una relación positiva entre simplificación y mejora regulatoria y crecimiento). Por ejemplo, Gelauff y Lejour (2006) encuentran que una reducción del 25% de la carga administrativa en países de la Unión Europea llevaría a un incremento promedio del 0,9% del producto interno bruto (PIB) de la región en el corto plazo y hasta del 1,5% en el largo plazo. En la misma lí-



Las medidas de confinamiento y distanciamiento tuvieron efectos significativos para la actividad económica global.

nea, la Comisión Australiana de Productividad (2006) reporta que una reducción del 20% de los costos de cumplimiento de la regulación del país llevaría, después de un período de ajuste, a un aumento del PIB de alrededor del 1,3%. Asimismo, hay estudios que muestran la contribución de la simplificación regulatoria al crecimiento mediante una mejora de la productividad. Por ejemplo, Costa y Aubyn (2012) observan que un programa de simplificación regulatoria de largo plazo —que lleva a un incremento de la calidad de las instituciones— permite tener un impacto en la productividad total de los factores (PTF)¹ del 0,6% en promedio.

A medida que el concepto de mejora regulatoria fue evolucionando, incorporando elementos de políticas públicas y gobernanza,² la investigación comenzó a enfocarse cada vez más en el vínculo entre este nuevo enfoque y el crecimiento económico. En particular, hay estudios que indican que la adopción del Análisis de Impacto Regulatorio (AIR) tiene un efecto

positivo en el bienestar económico, particularmente cuando el proceso interno del AIR está sujeto al escrutinio externo (Hahn y Tetlock, 2008; Farrow, 2000; Graham, 2008; Abusah y Pingario, 2011).

No obstante, si bien hay un relativo consenso en la literatura de acuerdo con el cual la intervención regulatoria puede contribuir a asignar recursos de manera más eficiente, se debe reconocer que gran parte de esa literatura versa sobre la relación entre el crecimiento macroeconómico agregado y la regulación, por lo que se dificulta conocer a un nivel más sutil la interrelación de cada política y/o instrumento regulatorio con las diferentes variables económicas que conducen a una mayor productividad.

En la región de América Latina y el Caribe (ALC), la regulación también ha sido vinculada a la productividad. En su libro *Esfuerzos mal recompensados: la elusiva búsqueda de la prosperidad en México*, Santiago Levy (2018) señala que las principales políticas e institu-

1. La productividad total de los factores (PTF) mide la eficiencia de todos los insumos de la producción y, por lo tanto, permite determinar si existe un ahorro neto por unidad de producto.

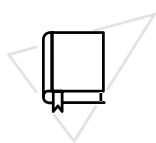
2. Es decir, la institucionalización de una política regulatoria integral que considera el uso de herramientas regulatorias para mejorar el desempeño regulatorio y alcanzar los objetivos de políticas públicas en varios órdenes del gobierno (Cofemer, 2012).

ciones que impiden el crecimiento en México son aquellas relacionadas con las regulaciones sobre los impuestos, el trabajo y la seguridad social, y el cumplimiento de los contratos. Levy explica que el principal motivo del escaso crecimiento de la productividad en México es la mala asignación, entendida esta como una situación en que la distribución de individuos entre diferentes ocupaciones, la distribución de empresas entre distintos sectores o tamaños, y la correspondencia entre empresas y trabajadores de diferentes habilidades, distan mucho de ser óptimas.

La mala asignación puede resultar de políticas y regulaciones no óptimas en varias áreas o del *modus operandi* de las instituciones encargadas de hacer cumplir la regulación, pues las instituciones deficientes son incapaces de crear las condiciones necesarias para tener mercados razonablemente eficientes, o de prestar servicios de calidad razo-

nable. En síntesis, la persistencia de la mala asignación es el resultado de algunas políticas, regulaciones e instituciones perjudiciales para la productividad.

De esta manera, avanzar en los objetivos de desarrollo de la región pasa necesariamente por la consolidación de sistemas regulatorios modernos y efectivos, que estimulen la innovación y la buena asignación de recursos. Ante este contexto, los gobiernos de la región tienen un doble desafío: por un lado, deben consolidar y fortalecer las capacidades existentes para la adopción de buenas prácticas regulatorias internacionalmente reconocidas y, por otro, tienen que responder a un escenario en el cual los cambios tecnológicos, económicos y sociales acelerados por la pandemia demandan nuevas habilidades y generan la oportunidad de avanzar en nuevas agendas de políticas. A continuación, se describe cada uno de estos desafíos.



En su libro *Esfuerzos mal recompensados: la elusiva búsqueda de la prosperidad en México*, Santiago Levy (2018) señala que las principales políticas e instituciones que impiden el crecimiento en México son aquellas relacionadas con las regulaciones sobre los impuestos, el trabajo y la seguridad social, y el cumplimiento de los contratos.

Primer desafío: consolidar la adopción de buenas prácticas regulatorias

Como se mencionó en el capítulo 1, a pesar de los avances, ALC aún enfrenta diversos desafíos institucionales para la consolidación del uso de instrumentos de políticas de mejora regulatoria ya tradicionales en países más avanzados. En primer lugar, en la región aún hay mucho por hacer en lo que se refiere a la institucionalidad de las políticas de mejora regulatoria, a través de esquemas de supervisión y coordinación que promuevan dichas políticas en todos los órdenes y niveles de gobierno, y garanticen su efectiva implementación. Varios países de la región enfrentan desafíos asociados a una dispersión de funciones en lo que atañe a la mejora regulatoria, con el reto que esto conlleva para una adecuada coordinación interinstitucional. En otros casos, los órganos existentes todavía están muy focalizados en un solo aspecto de la mejora regulatoria, particularmente en el rubro de simplificación administrativa, área en la cual los países de América Latina han tenido experiencias más consistentes a lo largo de los últimos años, no solamente a nivel del gobierno central sino cada vez más en niveles subnacionales.

En segundo lugar, en la región aún no se ha consolidado el control de calidad de la regulación a través del uso sistemático del AIR *ex ante*. Esta herramienta, considerada una buena práctica a nivel internacional para tomar decisiones basadas en la evidencia, sigue representando un desafío importante para la mayoría de los países, debido a que implica un proceso previo que requiere recursos significa-

tivos tanto técnicos como humanos, así como esquemas de coordinación interinstitucional y mecanismos de participación social. Si bien muchos países de la región ya han introducido el AIR en algunos tipos de intervenciones, son pocos los que aplican la herramienta de manera amplia y sistemática en su gobierno central, y menos aún los que han avanzado en su implementación a nivel subnacional. Asimismo, la evaluación de impacto *ex post* sigue siendo una herramienta relativamente ajena en la práctica regulatoria de casi todos los países de ALC, como se puntualiza en el primer capítulo de esta publicación.

En tercer lugar, la región ha avanzado en hacer los procesos regulatorios más abiertos, transparentes y participativos, pero todavía falta consolidar esfuerzos y garantizar la participación de los diferentes actores afectados e involucrados en el proceso regulatorio y, sobre todo, lograr que dichos procesos se pongan en marcha en un momento temprano de la preparación de las intervenciones regulatorias. Actualmente, ningún país de la región tiene la obligación de involucrar a los distintos actores antes de que se comience a escribir el texto regulatorio. Además, es necesario seguir consolidando la tendencia positiva en el uso de tecnologías de la información y la comunicación (TIC) para fortalecer la participación de los actores relevantes en los procesos regulatorios, un aspecto que ha tenido grandes avances en la región, pero que debe fortalecerse tanto en términos tecnológicos como institucionales y de sensibilización social.

Segundo desafío: responder a las nuevas demandas económicas, tecnológicas y sociales

La adopción o la consolidación de las buenas prácticas regulatorias tradicionales mencionadas en el primer desafío, si bien son útiles y necesarias, sobre todo en el contexto de ALC, deben acompañarse con la búsqueda de enfoques innovadores que puedan dar respuesta a los nuevos retos económicos, sociales y tecnológicos que los reguladores enfrentan para avanzar en una nueva agenda de desarrollo inclusiva, sostenible y resiliente que aproveche al máximo las oportunidades asociadas a las tecnologías emergentes y la innovación.

En este sentido, la recuperación de la crisis pandémica se configura como una oportunidad para repensar el modelo de desarrollo. Como se menciona en el capítulo 2, algunas jurisdicciones, así como algunos líderes y centros de pensamiento, han utilizado expresiones como “volver a construir y hacerlo mejor” (*building back better*) o una “mejor normalidad”, para referirse a la necesidad de crear las condiciones necesarias para disminuir la exposición de los países e incrementar su resiliencia a crisis futuras, ya sea sanitarias, ambientales o de otra índole, con una visión de largo plazo, en oposición a tan solo volver a la normalidad previa a la pandemia.

Lograr este objetivo depende de abordar problemas estructurales como la pobreza, el cambio climático, y la necesidad de crear sociedades más inclusivas y de aprovechar el enorme

potencial generado por los avances tecnológicos. Esta visión se ha reflejado en el creciente reconocimiento explícito de varios gobiernos, de los ciudadanos y del sector privado sobre la importancia de la sostenibilidad en los planes de recuperación económica y social.

Para hacer frente a los cambios profundos que se han vivido y preparar el camino por seguir, los reguladores también están revisando la manera en que ejercen su papel. A pesar de que queda un largo trayecto por delante, algunos de ellos han mostrado que es posible responder de manera rápida y flexible durante períodos de crisis.

La colaboración, las tecnologías digitales y un ambiente que promueva la innovación, no solo en el mercado sino también en la propia labor de los reguladores, serán claves para la recuperación y resiliencia futuras. Por ejemplo, la mayoría de los reguladores financieros y bancos centrales de 114 jurisdicciones reportan haber acelerado iniciativas de innovación regulatoria o desarrollado nuevas iniciativas durante la pandemia. Asimismo, el carácter global del desafío ha enfatizado el rol central de la cooperación internacional para hacer frente a desafíos comunes. Más adelante se tratan las limitaciones institucionales que enfrentan los reguladores para lidiar con estos desafíos y los nuevos enfoques que han surgido a raíz de ello, pero antes se ahonda en las implicaciones de estas nuevas demandas.

B.

Temas catalizadores de la agenda socioeconómica y el papel de la regulación



La pandemia ha cambiado la realidad a la que se enfrentan los reguladores. Sin embargo, muchos de estos cambios no son sino la reafirmación de problemáticas con las que ha lidiado la región en los últimos años y que la pandemia simplemente ha visibilizado aún más, mientras que en otros casos se trata de tendencias que, si bien no son nuevas, se han visto aceleradas por los drásticos cambios que trajo aparejados la pandemia.

Adicionalmente, cada vez más, los organismos internacionales integran estas tendencias en sus visiones a futuro. Por ejemplo, la Visión 2025 del BID identifica cinco áreas de oportunidad para lograr un crecimiento económico sostenible e incluyente en ALC: la integración

regional, la economía digital, las pequeñas y medianas empresas (pymes), la resiliencia y mitigación del cambio climático, y la igualdad de género y la diversidad. Las soluciones que los gobiernos, el mercado y la sociedad construyan en esas áreas seguramente requerirán regulaciones que incidirán sobre el comportamiento de los actores económicos y sociales. El éxito de las políticas públicas por implementarse estará condicionado por la calidad de las regulaciones y sus efectos sobre cuatro grandes temas catalizadores de la agenda de políticas públicas que se tratan a continuación, a saber: i) inclusión social y pobreza, ii) transformaciones tecnológicas, iii) cooperación internacional, y iv) cambio climático y sostenibilidad ambiental.

i) Inclusión social y pobreza

En comparación con las economías desarrolladas, ALC se caracteriza por una alta desigualdad en el ingreso, falta de equidad de género y dificultades de acceso a servicios públicos en el caso de poblaciones o grupos vulnerables. De acuerdo con Busso y Messina (2020), en la región, en promedio, el 1% más rico de la población posee el 21% del ingreso de toda la economía, mientras que el 10% más rico recibe más de la mitad del ingreso nacional antes de impuestos. Es decir, el 10% más rico de la población gana 22 veces más que el 10% más pobre y el coeficiente de Gini promedio es de 0,46, mientras que en los países desarrollados es de 0,32.

Además, si bien las brechas salariales entre hombres y mujeres en la región se han estrechado en las últimas décadas, aún siguen presentes. Por ejemplo, las mujeres ganan 0,87 centavos de dólar por cada dólar que ganan los hombres, dedican el triple de horas por semana que los hombres a labores no remuneradas en el hogar y acaban trabajando casi 18 horas más por semana que ellos.

Por último, las brechas entre grupos poblacionales son amplias. En promedio, en los países de la región el 43% de la población indígena y el 25% de los afrodescendientes son pobres. Si se ajusta por el nivel educativo, los salarios de los afrodescendientes son en promedio un 17% menores que los del resto de la población, mientras que la brecha salarial ajustada para los pueblos indígenas es del 27%.

El reto de la inclusión se potencia con el advenimiento de la economía digital y las nuevas tecnologías, que refuerzan la importancia del acceso a Internet para facilitar el ejercicio de derechos y el acceso a oportunidades e interacciones sociales. En ALC, la penetración de Internet se acerca al 70%; sin embargo, hay una amplia variación entre países: desde alrededor del 90% en Argentina, Chile y Uruguay hasta un 37,6% en Honduras y un 17,8% en Haití, de acuerdo con datos de Internet World Stats.³ Además, las brechas de género en el acceso a Internet siguen siendo significativas. Lo mismo ocurre con el acceso entre diferentes quintiles de ingreso, como se puede apreciar en el gráfico 3.1.

Más allá de injustas, las desigualdades alimentan el sentimiento de exclusión social que ha sido fuente de inquietud y tensiones políticas notables en los últimos años. Así, ante la nueva agenda económica y social que se diseña a nivel internacional, se ha reafirmado la necesidad de reforzar una visión de inclusión social en la toma de decisiones gubernamentales, lo cual afecta los procesos regulatorios, por cuenta de los potenciales efectos de la regulación sobre grupos sociales y económicos más vulnerables, como consumidores, minorías étnicas, mujeres y micro, pequeñas y medianas empresas (mipymes). Este enfoque reconoce la importancia de la cohesión social para lograr estabilidad política y desarrollo económico.

3. Véase <https://www.internetworldstats.com/stats2.htm>.

Gráfico 3.1.

Desigualdad en el acceso a medios digitales por quintil de ingreso, OCDE versus América Latina y el Caribe



Fuente: Gráfico B71.3 de Busso y Messina (2020); cálculos realizados con base en la Prueba PISA de 2018.

Para ello, los procesos de reforma regulatoria deben considerar la realidad de los diferentes grupos vulnerables y el contexto particular de cada intervención como medio para contribuir a la construcción de equidad en términos de oportunidades. En este sentido, la participación ciudadana, a través de herramientas como la consulta pública, resulta de gran relevancia para entender la realidad y las necesidades de estas poblaciones, y además contribuye a reforzar la legitimidad de las decisiones.

La regulación suele ser una de las principales formas de intervención gubernamental sobre los mercados y la vida de las personas. Por eso, es clave que las decisiones regulatorias incorporen evidencia específica sobre sus efectos en la equidad y la inclusión social y económica, por ejemplo, a partir de análisis sobre el acceso a servicios básicos por parte de los quintiles de ingresos más bajos de la población. Esto, aunado a un proceso participativo eficaz (en donde todas las partes involucradas

puedan hacerse oír), asegura que el regulador refuerce su credibilidad y legitimidad ante los distintos actores (véase el recuadro 3.1).

Finalmente, un elemento muchas veces desconsiderado desde el punto de vista de la inclusión económica y social es el papel de las mipymes, las cuales ofrecen nueve de cada diez empleos en la región. La pandemia ha sido especialmente devastadora para este tipo de empresas, pero aun antes de la crisis las mipymes ya tenían dificultades debido a

la falta de recursos para adaptarse a los cambios propios de la digitalización. Ahora, ante la nueva agenda económica y social, los reguladores deben buscar evidencia sobre cómo sus decisiones pueden afectar a esas firmas, sobre todo a través de la creación de posibles barreras o costos desproporcionados. La consideración de los efectos de las regulaciones sobre las mipymes es práctica común en los países de la Unión Europea, pero está poco consolidada en ALC.

Recuadro 3.1.

El gobierno de Biden y los efectos distributivos en la regulación

El 20 de enero de 2021 el presidente de Estados Unidos Joseph Biden emitió un memorándum donde le instruía a la Oficina de Información y Asuntos Regulatorios (OIRA, por sus siglas en inglés) de la Oficina de Gestión y Presupuesto (OMB, por sus siglas en inglés) a “iniciar un proceso con el objetivo de producir un conjunto de recomendaciones para mejorar y modernizar la revisión regulatoria”.

Estas recomendaciones deben concluir en sugerencias concretas de cómo el proceso de revisión regulatoria puede promover la salud y la seguridad pública, el crecimiento económico, el bienestar social, la justicia racial, la administración ambiental, la dignidad humana, la equidad y los intereses de las generaciones futuras.

Concretamente, destaca el mandato de proponer “procedimientos que tomen en cuenta las consecuencias distributivas de las regulaciones, como parte de cualquier análisis cuantitativo o cualitativo de los costos y beneficios de las regulaciones, para garantizar que las iniciativas regulatorias proporcionen beneficios de manera adecuada y no carguen de manera inapropiada a las comunidades desfavorecidas, vulnerables o marginadas”.

De acuerdo con el propio memorándum, el propósito de estas acciones responde a los retos que en aquel momento enfrentaba Estados Unidos a raíz de la pandemia, la recesión económica consecuencia de esta, la desigualdad racial sistémica y la acelerada amenaza del cambio climático; y pone a la OIRA a la vanguardia de una tarea que los demás organismos encargados de la mejora regulatoria en el mundo deben tomar en cuenta, a saber: la importancia de las consecuencias distributivas de los procesos regulatorios.

ii) Transformaciones tecnológicas

Muchos sectores de la sociedad están enfrentando un proceso rápido y profundo de cambios tecnológicos, con énfasis en la digitalización. Este fenómeno ha venido acompañado de una transformación de productos, servicios e interacciones, y de una explosión de datos sin precedentes. Los modelos de negocios disruptivos están alterando drásticamente los mercados y las industrias tradicionales dominantes. Ejemplos de ello son: la expansión de plataformas y economías compartidas en áreas como el transporte, el turismo o los servicios financieros, y modelos de negocios y productos que utilizan nuevas tecnologías, como el almacenamiento de servicios en la nube, el Internet de las cosas (IoT, por sus siglas en inglés), la inteligencia artificial, *Big Data* y cadenas de bloques (*blockchain*), entre otros. Si bien esta tendencia ya era una realidad antes de la pandemia, esta ha catalizado su desarrollo. Por ejemplo, en Estados Unidos, de acuerdo con datos del índice IBM de comercio al por menor, la pandemia ha acelerado el paso de las tiendas físicas a las digitales en aproximadamente cinco años;⁴ es decir que, en condiciones normales, habría tomado aproximadamente cinco años llegar a los niveles de comercio digital que se han alcanzado durante la pandemia.

Esta transformación trae consigo nuevas dinámicas y complejidades, que, si bien crean grandes oportunidades para llevar los benefi-

cios de las tecnologías digitales a toda la sociedad, también generan riesgos que deben ser considerados y abordados. En medio de esta revolución tecnológica, la regulación se constituye como una herramienta fundamental para mitigar los riesgos y promover que los beneficios del cambio tecnológico lleguen a todos y sean superiores a sus costos. Esto implica que los reguladores deben responder a los cambios tecnológicos y favorecer ambientes propicios para la innovación. Sin embargo, la tarea no es fácil y los reguladores enfrentan varios retos.

El primer desafío es la dificultad de seguirle el ritmo al cambio tecnológico en la era de la digitalización. Estos cambios tecnológicos se desarrollan a un ritmo mucho más acelerado que las estructuras institucionales y los procesos regulatorios. Asimismo, el implementar esquemas regulatorios preexistentes o basados en la mera extensión de leyes y regulaciones ya establecidas puede hacer que estas queden potencialmente obsoletas, y de este modo se frenaría la innovación (Eggers, Turley y Kishani, 2018). De hecho, Pérez y Xie (2018) observan una compleja interrelación entre la investigación tecnológica y la regulación, la cual puede verse reflejada en la generación de incertidumbre sobre los beneficios de la investigación en tecnología. Por ejemplo, los procesos regulatorios lentos pueden llevar a retrasos en las decisiones de inversión de las empresas, mientras estas es-

4. Véase <https://techcrunch.com/2020/08/24/covid-19-pandemic-accelerated-shift-to-e-commerce-by-5-years-new-report-says/>.

peran para recopilar más información y obtener garantías sobre futuros cambios regulatorios, los cuales pueden afectar la perspectiva sobre lo que es rentable y lo que no lo es.

La digitalización promueve un aumento de la complejidad de los mercados y productos que choca con los esquemas institucionales tradicionales de gobiernos y reguladores, en virtud de lo cual genera un segundo gran reto. Por una parte, esto se ve reflejado en el carácter global de las nuevas tecnologías; por otra, se encarna en nuevos productos y servicios que se ubican en la intersección de varios sectores tradicionales y desafían los perímetros de acción de las autoridades regulatorias y supervisoras tradicionales. Ante ello, surge la necesidad de repensar los esquemas institucionales, y de coordinación, colaboración e intercambio de datos, para eliminar la incertidumbre regulatoria asociada a la existencia de varias jurisdicciones con autoridad sobre una actividad o un modelo de negocio.

Asimismo, la digitalización trae consigo desafíos ligados al abordaje de riesgos propios, como la privacidad y la protección de datos, lo cual trasciende la noción tradicional del derecho a la privacidad y demanda una supervisión regulatoria innovadora. En específico, las tecnologías digitales pueden generar tensiones entre la salvaguardia de la privacidad, los derechos individuales y la eficacia en el uso

de dichas tecnologías para promover la innovación. De acuerdo con Banco Mundial y UIT (2020), la naturaleza de las nuevas tecnologías demanda un nuevo enfoque regulatorio para la protección de datos, con una institucionalidad adecuada que asegure el cumplimiento de las normas de protección generadas a partir de estas nuevas tecnologías.

Asimismo, la economía digital desafía concepciones asociadas a la protección de la competencia y dificultades vinculadas a la defensa de los consumidores y el estímulo de la innovación. A título de ejemplo, diversos de los actuales modelos de negocios implementados por las grandes empresas de tecnología brindan servicios gratuitos y que no existían antes, lo cual desafía los conceptos tradicionales de hegemonía de mercado y daño a los consumidores.

Las políticas regulatorias y los reguladores deben contribuir a potenciar los beneficios de los avances tecnológicos y reducir sus efectos negativos. En ese sentido, la regulación de la economía digital debe fortalecer la legitimidad y la confianza en el Estado, facilitar la participación, proteger el espacio digital, mejorar la información disponible, empoderar a los ciudadanos para la toma de decisiones, tener en cuenta los efectos en el mercado laboral, generar incentivos correctos para la innovación e impulsar la mejora de la productividad y, por ende, el crecimiento económico.



El primer desafío es la dificultad de seguirle el ritmo al cambio tecnológico en la era de la digitalización.

Para abordar estos retos, los reguladores deben crear capacidades institucionales, adoptar nuevas tecnologías, aproximaciones y herramientas, y aplicar prácticas modernas de gestión, que permitan maximizar los efectos positivos de la innovación en el crecimiento económico y la calidad de vida de las personas (véase el recuadro 3.2). Además, la ubicuidad propia de las nuevas tecnologías exige, por un lado, una mayor colaboración regulatoria entre los ministerios, los reguladores sectoriales y multisectoriales, y una multitud de partes interesadas en el desarrollo de dichas tecnologías para abordar eficazmente sus efectos, y, por

otro, la colaboración regulatoria a nivel nacional, regional e internacional (Eggers, Turley y Kishani, 2018). Para ello, no hay que empezar de cero. Los instrumentos que han modernizado la regulación durante las últimas décadas han sentado las bases para esta nueva agenda regulatoria. Así, sigue siendo necesario asegurar una buena gobernanza regulatoria; establecer mecanismos para identificar bien el problema y alternativas de solución con base en la evidencia; tener en cuenta costos y beneficios, y revisar periódicamente las normas, entre otras prácticas y principios aplicables tanto en el mundo analógico como en el mundo digital.

Recuadro 3.2.

El caso del sector *fintech* en América Latina

La pandemia y el crecimiento que experimentó la industria de la tecnología financiera en los últimos años han servido como aceleradores de procesos de reforma regulatoria en materia de tecnologías financieras o *fintech* en la región: Brasil aceleró reformas al sistema de pagos, Chile publicó un esperado proyecto de ley *fintech* y Colombia incorporó ajustes a su regulación de *crowdfunding*.

El caso de la *fintech* en América Latina es un buen ejemplo de la búsqueda constante de alternativas para superar el problema de la asimetría de conocimiento entre la industria y los reguladores, tan común en sectores de alta dinámica tecnológica. Así, la región ha implementado, por un lado, *sandboxes* regulatorios, como en Brasil y Colombia, y, por el otro, *hubs* de innovación, como en El Salvador y en República Dominicana en Centroamérica.

También merece la pena resaltar las iniciativas dirigidas a crear capacidades y favorecer un mejor entendimiento del ecosistema *fintech*. Por ejemplo, de la mano del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la Universidad de Cambridge, se ha capacitado a más de 75 funcionarios en temas de *fintech* y *crowdfunding*. A raíz de ello, los reguladores han logrado una participación más activa del ecosistema *fintech*, han interactuado con los actores, tratan de entender sus distintos subsectores y aprenden sobre los participantes de este mercado. Asimismo, esta capacitación ha servido para que los funcionarios públicos tengan una mayor comprensión de los modelos de negocios y de la necesidad de elaborar regulaciones adecuadas para cada uno de los subsectores de la industria *fintech*.

iii) Cooperación internacional

En las últimas décadas, la integración competitiva de los países de la región a los mercados internacionales ha propiciado oportunidades y estimulado la modernización económica. Se estima que la liberalización comercial ha acelerado el crecimiento anual del PIB per cápita de América Latina entre 0,6 y 0,7 puntos porcentuales, en promedio.

Sin embargo, aun antes de la pandemia, los retos regulatorios ya generaban obstáculos al comercio internacional, lo cual se ha agravado con respuestas proteccionistas y la disrupción de cadenas de valor fomentadas por la crisis. En 2020, la Organización Mundial de Comercio (OMC) emitió un reporte en el que señalaba que alrededor de dos tercios de las notificaciones efectuadas por sus miembros en respuesta al COVID-19 se referían a estándares y regulaciones, y recalca la importancia de las cuestiones regulatorias y de la construcción de respuestas coordinadas (OMC, 2020).

Históricamente, la fragmentación de los marcos regulatorios domésticos ha dificultado el comercio y la prestación de servicios transfronterizos, y ha generado costos relacionados con el acceso a la información, la adecuación de la producción de bienes y servicios, y la comprobación del cumplimiento de requisitos regulatorios, como certificaciones y pruebas de laboratorio. Los reglamentos técnicos na-

cionales suelen ser buenos ejemplos de regulaciones complejas y con significativos costos de cumplimiento asociados que inhiben el comercio internacional.

En ese contexto, la cooperación regulatoria internacional (CRI)⁵ ha contribuido a la generación de oportunidades de negocios, la protección de los derechos de los consumidores y la seguridad sanitaria de los ciudadanos. Son los acuerdos logrados mediante la CRI los que permiten que un país acepte cumplir con la misma norma o regla en distintos países integrantes de dicha cooperación, lo cual reduce los costos para las empresas en el comercio internacional. Asimismo, gracias a la cooperación entre reguladores de diferentes jurisdicciones, estos pueden compartir su experiencia, sus conocimientos y sus recursos en un dominio específico. Un ejemplo de ello es el sistema de aceptación mutua de datos de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) (MAD, por sus siglas en inglés), sistema que ayuda a los gobiernos y a la industria participantes a ahorrar más de US\$309 millones al año, mediante la reducción de las pruebas químicas y la armonización de las herramientas y políticas de seguridad química en todas las jurisdicciones en las que se aplica. El cuadro 3.1 contiene la variedad de mecanismos de CRI que se pueden adoptar.

5. La cooperación regulatoria internacional (CRI) se define como cualquier acuerdo o arreglo formal o informal entre los países, ya sea de manera bilateral, regional o multilateral, para promover algún tipo de cooperación en el diseño, el seguimiento, la aplicación o la gestión posterior de la regulación.

Cuadro 3.1.
Diferentes mecanismos de cooperación regulatoria internacional

Tipo de mecanismo	Ejemplos de aplicaciones
<p>Integración y/o armonización a través de instituciones supranacionales o conjuntas: implica la convergencia a través de la armonización de regulación sustantiva entre dos o más Estados u organizaciones.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Instituciones y directivas de la Unión Europea. • Agencia Reguladora de Normas Alimentarias de Australia y Nueva Zelanda.
<p>Acuerdos negociados específicos (tratados, convenciones, protocolos): cada gobierno acuerda los detalles de los requisitos regulatorios, obligaciones y responsabilidades a los que se someterán.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Acuerdos multilaterales o bilaterales. • Modelo de convenio fiscal de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE).
<p>Asociaciones regulatorias entre países: buscan promover la mejora regulatoria y minimizar divergencias regulatorias innecesarias.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Consejo de cooperación regulatorio Unión Europea-Canadá. • Acuerdo Trans-Tasman. • Asociación Transatlántica sobre Comercio e Inversión.
<p>Organizaciones intergubernamentales: membresías en organizaciones internacionales que promueven la cooperación y las buenas prácticas regulatorias.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • OCDE. • Organización Mundial de Comercio (OMC). • Organización Internacional del Trabajo (OIT). • Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC). • Otras organizaciones.
<p>Acuerdos comerciales regionales (RTA, por sus siglas en inglés) con compromisos de adopción de buenas prácticas regulatorias: entre las medidas más comunes se encuentran el fácil acceso a leyes y reglamentos, la notificación oportuna de las medidas regulatorias nuevas y propuestas, la instauración de procesos de consulta abiertos, la evaluación de los efectos de una nueva regulación propuesta, la creación de un mecanismo eficiente de apelación y reparación, entre otras.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • El T-MEC (o UMSCA) tiene un capítulo de buenas prácticas regulatorias (cap. 28) que busca la creación de zonas de comercio digital y prevé la creación de órganos de coordinación regulatoria. • La Decisión CMC 20/18 del Mercado Común del Sur (Mercosur).

Cuadro 3.1. (continuación)

Tipo de mecanismo	Ejemplos de aplicaciones
<p>Acuerdos de reconocimiento mutuo: implican que los entes signatarios (muchas veces los Estados, a través de sus agencias reguladoras) tomen como vinculantes las decisiones legales de las autoridades competentes en otro Estado miembro. Típicamente, dichas decisiones legales pueden alcanzar los estándares comerciales, así como los mecanismos de cumplimiento de exigencias regulatorias.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Acuerdo de reconocimiento entre Australia y Nueva Zelanda. • Acuerdos de armonización y estandarización técnica de la Unión Europea. • Sistema de aceptación mutua de datos de la OCDE (MAD).
<p>Redes transgubernamentales: cooperación basada en vínculos de igual a igual, estructurados de manera flexible, desarrollados a través de interacciones frecuentes en lugar de mediante negociaciones formales.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Red de Internacional de Competencia. • Comité de Supervisión Bancaria de Basilea. • Red Europea de Administración Pública.
<p>Reconocimiento de estándares internacionales en instrumentos legislativos: ya sea como referencia a uno o más estándares o por la sustitución de todo el texto en la redacción de un código o reglamento.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Referencias a estándares ISO, IEC, ITU, etcétera.
<p>Cooperación técnica: foros o conferencias multilaterales o diálogos informales que unen a representantes de agencias o departamentos reguladores nacionales para facilitar la cooperación multilateral sobre cuestiones de interés mutuo.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Diálogos transatlánticos iniciados por la Unión Europea y Estados Unidos, entre ellos: diálogos comerciales transatlánticos, consejo económico transatlántico y diálogos transatlánticos de los consumidores.

Fuente: Basado en la tabla 1.1 de OCDE (2013).

Cabe mencionar que, si bien la cooperación regulatoria internacional no es algo nuevo, ha tomado especial relevancia en los últimos años. Por ejemplo, la necesidad de coordinación para la edición de regulaciones sanitarias sobre el flujo de personas y el acceso a insumos, remedios y servicios médicos quedó muy evidente durante la pandemia, y la disrupción de cadenas de abastecimiento puso de relieve la importancia de la elaboración de reglas que confieran más resiliencia al comercio internacional. Por ende, en los próximos años la CRI deberá estar en-

marcada en el ámbito de las reformas regulatorias, con vistas a la reducción de barreras y al fomento de la productividad de los países.

Además, en los últimos años los acuerdos internacionales han evolucionado, ya que anteriormente se enfocaban sobre todo en la convergencia regulatoria, la cual se refiere a la homogeneización de la regulación, y ahora buscan centrarse en la coherencia regulatoria, que busca promover la adopción de metodologías e instrumentos comunes en cuanto al dictado de las regulaciones y consolidar



El advenimiento de la economía digital está demandando ajustes a los conceptos de competitividad económica, con la incorporación de nuevos requisitos regulatorios, tributarios, de infraestructura y de capital humano.

la implementación de buenas prácticas y la institucionalidad regulatoria, con vistas a asegurar la transparencia, la participación social y la calidad de los procesos regulatorios de forma sostenible. Ejemplos de ese enfoque pueden hallarse en el acuerdo del Mercado Común del Sur (Mercosur) con la Unión Europea de 2019, y sobre todo en el Acuerdo entre Canadá, México y Estados Unidos (T-MEC), efectivo desde 2020, que incluye un capítulo específico relacionado con buenas prácticas regulatorias.

Finalmente, el advenimiento de la economía digital está demandando ajustes a los conceptos de competitividad económica, con la incorporación de nuevos requisitos regulatorios, tribu-

tarios, de infraestructura y de capital humano (véase el recuadro 3.3). Desafortunadamente, los países de ALC aún parecen estar retrasados en lo que atañe a enfrentar este reto, como señalan indicadores internacionales. En efecto, el indicador sobre facilidades del ambiente de negocios digitales, Ease of Doing Digital Business, elaborado por la Tuft University, indica que en 2019 los cinco países latinoamericanos incluidos en el universo de los 42 países analizados se posicionaron en el tercio inferior del *ranking*.⁶

La preocupación por la competitividad digital ha despertado nuevas formas de proteccionismo en negociaciones bilaterales y multilaterales. Las discusiones sobre regulaciones nacionales que dificultan, por ejem-

6. Véase https://sites.tufts.edu/digitalplanet/files/2020/03/Ease-of-Doing-Digital-Business-2019_2020.pdf.

plo, el flujo de datos, la provisión de servicios transnacionales de nube y el uso de algoritmos, han sido comunes, a pesar de los criterios de libre flujo de datos adoptados por el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT, por sus siglas en inglés) y

el Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (GATS). Esos desafíos plantean nuevos campos de acción para la CRI, con vistas tanto a la reducción de barreras a las transacciones comerciales, como a la protección de los intereses de consumidores en el comercio digital.

Recuadro 3.3.

El Acuerdo de Asociación de Economía Digital

El Acuerdo de Asociación de Economía Digital (DEPA, por sus siglas en inglés) fue firmado en junio de 2020 por Chile, Nueva Zelanda y Singapur en la búsqueda de reglas transnacionales para el comercio electrónico, el flujo de datos, el uso de la inteligencia artificial y la ciberseguridad, entre otros temas. El acuerdo busca establecer reglas básicas entre los países miembros para promover la economía digital mediante marcos regulatorios amigables para las empresas tecnológicas a través de: a) el libre flujo de datos, b) la no discriminación de productos digitales y c) la no imposición de localización forzada para equipos informáticos.

El DEPA considera elementos clave como los siguientes, entre otros: la promoción de la cooperación en el desarrollo de identidades digitales; la facturación electrónica; el tránsito expedito de documentación y tramitación logística (comercio sin papel); la promoción del sector *fintech*; el desarrollo de mecanismos de protección personal de información que permitan, a su vez, el flujo transfronterizo de datos, el acceso y el uso de datos públicos abiertos; la promoción de innovación de datos y *sandboxes* regulatorios; la adopción de marcos de gobernanza para la inteligencia artificial, y el desarrollo de pagos electrónicos.

En suma, el DEPA es un ejemplo del desarrollo de nuevos estándares ante el desdibujamiento de las fronteras tradicionales traído por la digitalización. Muestra que, a diferencia de las negociaciones comerciales tradicionales, en las cuales los países buscaban la apertura de mercados para sus productos, en el ambiente de las transacciones electrónicas las negociaciones pasan por la aceptación de sus regulaciones y estándares digitales, la interoperabilidad de sus sistemas, y el establecimiento de reglas comunes para el intercambio y la protección de datos.

iv) Cambio climático y sostenibilidad ambiental

En los últimos años, la conciencia pública sobre la relevancia del cambio climático y de sus efectos sociales, económicos y ambientales ha aumentado y se ha visto reforzada por la percepción de cómo la intervención humana puede contribuir a la degradación de ecosistemas y a desastres naturales de alto impacto. De acuerdo con CEPAL (2015), *La economía del cambio climático en América Latina y el Caribe: Paradojas y desafíos del desarrollo sostenible*, las estimaciones para la región muestran que aún en el escenario más optimista habría un aumento promedio de temperatura de 1 °C para 2100 en todas las subregiones, y para regiones como Centroamérica y América del Sur, un incremento mayor todavía, de entre 1,6 °C y 4 °C. Esto es preocupante pues, según el mismo reporte, las estimaciones agregadas de los costos económicos del cambio climático en la región son que, con una suba de 2,5 °C (probablemente alrededor del año 2050), se tendría un impacto negativo de entre el 1,5% y el 5% del PIB medido en 2015.

Las consecuencias adversas para el PIB también repercuten en la pobreza y las condiciones sociales. La evidencia demuestra que los desastres naturales afectan con mayor fuerza a la población pobre (Kahn, 2005; Kalkstein y Sheridan, 2007; Pelling, Özerdem y Barakat, 2002), la cual suele depender de una única fuente de ingresos, no dispone de activos ni ahorros, carece de acceso al crédito y de seguros, y adolece de un menor nivel de escolarización. También, cabe tener en cuenta que habitualmente la población pobre habita en las zonas con mayor riesgo de desastres (Kelly y Adger, 2000). Todos estos factores afectan

la productividad y los ingresos a largo plazo (Graff Zivin y Neidell, 2014; Graff Zivin, Hsiang y Neidell, 2018; Caruso y Miller, 2014; Cachón, Gallino y Olivares, 2012).

Adicionalmente, el cambio climático genera una reiteración y ampliación de las desigualdades. De acuerdo con un estudio financiado por Naciones Unidas, la relación entre cambio climático y desigualdad se caracteriza por formar un círculo vicioso en el cual la desigualdad inicial hace que los grupos desfavorecidos sufran de manera desproporcionada los efectos adversos del cambio climático, lo que se traduce en una mayor desigualdad posterior. El estudio identifica tres canales principales a través de los cuales se materializa el efecto agravante de la desigualdad provocada por el cambio climático: i) aumento de la exposición de los grupos desfavorecidos a los efectos adversos del cambio climático; ii) incremento de su susceptibilidad a los daños causados por el cambio climático, y iii) disminución de su capacidad para hacer frente y recuperarse del daño sufrido (Nazrul-Islam y Winkel, 2017).

Por esas razones, a través del Acuerdo de París, redactado en 2015 y vigente a partir de 2020, más de 190 países, incluidos todos los de ALC, se comprometieron con metas de reducción de sus emisiones de carbono. Para cumplir con esas metas, es necesario que las políticas para abordar el cambio climático tengan un enfoque transversal, en particular en lo que respecta a la planificación, la coordinación y la toma de decisiones sobre inversiones y regulaciones. Por ejemplo, las iniciativas para reducir la desigualdad mediante incentivos a la industrialización y cambios en el uso de la

tierra y la energía pueden acelerar inadvertidamente el cambio climático, e incrementar, a su vez, los riesgos naturales.

En otras palabras, las políticas sectoriales deben ser coherentes con los objetivos ambientales y con las políticas relacionadas con el cambio climático. Estas últimas se centran en dos vertientes: i) la mitigación, que supone contrarrestar o minimizar el impacto del cambio climático provocado por el hombre a través de las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) y de su huella de carbono, y ii) la adaptación al cambio climático, que comprende todo cambio intencional efectuado como respuesta a las nuevas condiciones climáticas, tanto reales como proyectadas.

Desde una perspectiva económica, la adaptación supone costos económicos adicionales en diversas actividades. De acuerdo con la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), los costos en ALC serían cercanos al 0,5% del PIB de la región, con la especial afectación de sectores como agricultura, recursos hídricos, infraestructura, manejo de zonas costeras, salud, gestión de fenómenos climáticos extremos, y pesca (CEPAL, 2015). Esos costos incluyen acciones preventivas y correctivas para evitar daños desmedidos e irreversibles, y para proteger a la población más vulnerable y los activos naturales. Muchas de estas acciones necesariamente demandan regulaciones, con vistas a pautar las iniciativas de gobiernos, ciudadanos y empresas, e incentivar medidas de eficiencia energética, promoción de la reforestación y de las energías renovables, y protección de la biodiversidad, entre otras.

Más aún, debido al ya mencionado carácter transversal de la lucha contra el cambio climático, para que las regulaciones (de cualquier índole) se vuelvan instrumentos capaces de

contribuir a la mitigación o adaptación al cambio climático, los países de la región pueden beneficiarse de instrumentos y enseñanzas de otros países más avanzados, sobre todo en lo que se refiere a la consideración del cambio climático en los AIR. Mediante esta evaluación⁷ se puede identificar *ex ante* la alineación de las regulaciones con las metas de bajo carbono, ya sea de forma cualitativa o cuantitativa. Asimismo, para los países que cuentan con AIR *ex post*, la herramienta puede permitir evaluar los resultados de impacto efectivos de la regulación sobre el clima. Un ejemplo es la herramienta de Mejora Regulatoria de la Unión Europea, en cuyo caso el cambio climático es listado como uno de los “impactos significativos” para ser considerados en las AIR, con inclusión de “preguntas claves” que deben orientar los análisis del tema (Comisión Europea, 2017).

Otra preocupación tiene que ver con la precisión de los AIR elaborados en distintos sectores y que no toman en cuenta los efectos esperados del cambio climático en los próximos años. Para fortalecer la exactitud de esos análisis, deben desarrollarse metodologías y definirse parámetros que orienten la cuantificación de las emisiones de carbono en el tiempo. Es de poca utilidad medir el impacto ambiental de una regulación si no existe consenso acerca de cómo definir ese “impacto”. En este sentido, un modelo de abordaje adoptado internacionalmente en los análisis de costo-beneficio de una nueva regulación es el “precio social del carbono”, que estima el valor monetario del daño causado por cada unidad adicional de GEI lanzada a la atmósfera. Un ejemplo en la región es el Sistema Nacional de Inversiones de Chile, que incluye el precio del carbono entre los precios sociales usados en el proceso de evaluación y preinversión.⁸

7. Aun para el caso de países de la región que no cuenten todavía con la obligación de cumplir con un AIR, hay otras herramientas (por ejemplo, una lista de chequeo de los efectos esperados) que pueden ayudar a identificar las consecuencias que la regulación tiene en el clima y que son ajenas a su objetivo principal.

8. Véase el enlace http://sni.gob.cl/storage/docs/Precios_Sociales_Vigentes.pdf.

Adicionalmente a las evaluaciones de costo-beneficio, cada vez más países están desarrollando abordajes más amplios e integrados para la incorporación de la mitigación del cambio climático y la adaptación a sus

impactos, a través de guías específicas con las metodologías y los parámetros que se deben utilizar para generar esta información, así como para otros aspectos de sostenibilidad ambiental (véase el recuadro 3.4).

Recuadro 3.4.

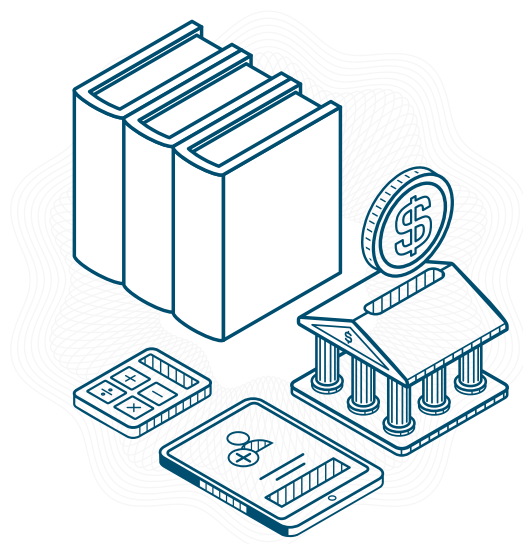
Insumos para los Análisis del Impacto Regulatorio enfocados en el cambio climático: avances de la experiencia internacional

Son varios los países que implementan algún tipo de análisis ambiental; sin embargo, en muchos casos este se limita simplemente a ser un estudio a nivel de programas y proyectos. Algunos ejemplos de avances institucionales en la incorporación del cambio climático en los análisis regulatorios son los siguientes:

- **Canadá:** en 2020 publicó una nueva guía para el Análisis Estratégico del Cambio Climático (SACC, por sus siglas en inglés), que orienta a los reguladores que intervienen durante el ciclo de vida de un proyecto sobre la cuantificación de las emisiones de carbono y la provisión de información sobre medidas de mitigación y de adaptación al cambio climático. La SACC requiere que los proponentes de proyectos con una vida útil más allá de 2050 proporcionen un plan creíble que describa cómo el proyecto logrará emisiones netas cero para dicho año.
- **Nueva Zelanda:** en 2020 emitió una circular con los requisitos para que los organismos del gobierno estimen y divulguen las implicaciones de las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) en las propuestas de políticas que se presenten al gabinete, cuando: i) se haya identificado la disminución de las emisiones de GEI como un objetivo clave; ii) se prevea un impacto directo sobre las emisiones de GEI igual o superior a 0,5 millones de toneladas de CO₂eq en los primeros 10 años del período de la propuesta, o iii) dicho impacto sea igual o superior a 3 millones de toneladas de CO₂eq en los primeros 30 años.
- **Gales:** las propuestas de políticas deben someterse a un análisis de impacto integrado (IIA, por sus siglas en inglés), el cual tiene por objetivo evaluar los impactos sociales, culturales, económicos y ambientales. La Ley de Bienestar de las Generaciones Futuras de Gales de 2015 (WFGA 2015) establece siete metas de bienestar del país, que constituyen el marco para los IIA, y entre las cuales se incluyen la mitigación y la adaptación al cambio climático.

C.

¿Qué implica la nueva agenda socioeconómica para los reguladores? Enfoques innovadores para atender estas demandas



Los grandes temas catalizadores de la nueva agenda de desarrollo social y económico descritos en la sección anterior están influyendo cada vez más en la labor regulatoria. No obstante, como ya se mencionó, esto no significa que las herramientas y prácticas institucionales tradicionales deban sustituirse, sino que implica incorporar en las mismas enfoques de inclusión social, integración económica, cambio climático y sostenibilidad.

En particular, el alcance, la naturaleza disruptiva y la rapidez de la transformación tecno-

lógica han causado la redefinición de procesos, productos, capacidades, relaciones laborales y cadenas productivas. Es decir, han traído cambios muy importantes en la sociedad, en la economía y, por ende, en las políticas públicas. De hecho, la creciente conectividad y el acceso a nuevas tecnologías y datos han creado nuevos canales de interacción que están transformando la relación entre los diferentes actores de los ecosistemas productivos. De esta manera, los ciudadanos y empresas están más informados y tienen mayores demandas y expectativas de

participación en los procesos regulatorios (y también menos tolerancia a los errores). Por ello, los reguladores deben considerar alianzas con estos actores si realmente buscan entender cómo esos efectos tecnológicos impactan en la economía y la vida de las personas, además de involucrarlos a todos (ciudadanos, empresas, ámbito académico, entidades de consumidores, etc.) en los procesos de consulta pública.

Al desafío de adaptarse de manera rápida y flexible, se suma a la necesidad de crear las condiciones para enfrentar momentos de crisis futuros. La pandemia trajo aparejados nuevos desafíos relacionados con el funcionamiento de los mercados y dejó en evidencia el nivel de preparación de los reguladores, así como su resiliencia. Como se ha mencionado, en el caso del sector *fintech*, muchos reguladores demostraron tener altos niveles de preparación organizacional y gran capacidad de adaptación. Sin embargo, en general persistieron diferencias significativas entre las entidades reguladoras de las economías avanzadas y las pertenecientes a las economías emergentes y en desarrollo, que mostraron menor capacidad⁹ para hacer frente a los efectos de la crisis. De este modo, a diferencia de la respuesta de los países de la OCDE descrita en el capítulo 2, en ALC, debido a la debilidad institucional de la política regulatoria, en lugar de ajustar las legislaciones y los procesos regulatorios ante la pandemia, algunos gobiernos comenzaron a evadir el uso de las herramientas de gestión regulatoria.

Finalmente, hay otros elementos que demandan la atención de los reguladores, pero que han sido poco explorados en los países avanzados. Tómese, por ejemplo, el fenómeno de la informalidad, tan presente en la región. La excesiva regulación puede estimular la informalidad debido a los costos de cumplimiento que genera (Dabla-Norris e Inchauste, 2007; Vargas, 2015). La importancia económica y social de este tema en ALC justifica que se consideren los potenciales efectos sobre la informalidad durante la elaboración de las regulaciones y el diseño de los mecanismos que deben asegurar su cumplimiento.

En este sentido, los reguladores de la región enfrentan la necesidad de repensarse y desarrollar capacidades avanzadas para dar respuestas efectivas, eficientes y transparentes a una nueva realidad compleja y cambiante. Esta adaptación implica cambios institucionales y de gestión, así como adecuaciones para hacer frente a las nuevas necesidades de conocimiento y actualización tecnológica, con vistas a crear ambientes propicios para la innovación y, con ello, atender los desafíos sociales, ambientales y tecnológicos señalados anteriormente. A continuación, se discute cómo estas nuevas presiones están cambiando la forma de trabajo de los reguladores en tres frentes claves: i) innovaciones organizacionales y de gestión, ii) búsqueda permanente de conocimiento y enfoques innovadores, e iii) incorporación de tecnologías digitales al servicio de una mejor regulación.

9. En la encuesta llevada a cabo en 2020, los reguladores financieros de las economías avanzadas tendían a sentirse mejor preparados (78% versus 41%), más resilientes (75% versus 50%) y contaban con recursos más adecuados. De hecho, ningún regulador de las economías avanzadas indicó tener un nivel “bajo” de preparación, mientras que el 24% de los reguladores encuestados en las economías de mercados emergentes y en desarrollo sí lo hizo (Banco Mundial y CCAF, 2020).

i) Innovaciones organizacionales y de gestión

Los cambios sociales, económicos y, en particular, tecnológicos están acelerando el advenimiento de nuevos productos y modelos de negocios, y generando desafíos sin precedentes en la actividad regulatoria. La respuesta a esos desafíos ha demandado estrategias de gestión y organización institucional innovadoras de parte de los reguladores.

En el ejercicio de la función regulatoria se hacen cada vez más necesarios la identificación y el análisis de tendencias; la construcción de capacidades para recabar y analizar datos; la presencia de esquemas para promover y fortalecer la colaboración y la coordinación regulatoria, y el uso de estrategias para incentivar la innovación, la experimentación y la evaluación.

Para identificar rápidamente los cambios y necesidades de acción, se están creando unidades dedicadas a actividades de prospectiva y *scanning*, tales como los **observatorios o divisiones de innovación**, ya sea dentro de entidades regulatorias o de organismos de coordinación como vinculadas al tercer sector. Por ejemplo, la Office for Product Safety and Standards (OPSS) de Reino Unido tiene una función explícita de identificación del horizonte de tendencias futuras, oportunidades y riesgos de la tecnología. Además, esta oficina forma parte de una red a nivel gubernamental que permite compartir información y tener una visión homogénea sobre estos aspectos. Asimismo, con ello, ayuda a instaurar

las bases para afrontar los cambios futuros y proporciona información relevante para la toma de decisiones relacionadas con la gestión de recursos.

Como se ha mencionado, una de las grandes oportunidades que trae la transformación digital para la labor regulatoria es la disponibilidad creciente y masiva de datos. Los datos son centrales para identificar riesgos de manera temprana y constituyen la base para la toma de decisiones basadas en la evidencia. Para aprovechar este potencial, muchos reguladores están adecuando sus estructuras, a fin de apoyar el desarrollo de capacidades de recolección y de analítica de datos, con vistas a la detección de riesgos y patrones de conducta. La recolección de datos se realiza tanto a través del uso creciente de sensores, por parte de los reguladores de servicios de infraestructura y logística, como por medio del acceso a datos generados por transacciones digitales en los reguladores financieros. Por ejemplo, en 2013, la Comisión de Bolsa y Valores (SEC, por sus siglas en inglés) de Estados Unidos creó una unidad dedicada a este propósito, el Center for Risk and Quantitative Analytics.¹⁰

Asimismo, hoy en día la SEC cuenta con una unidad interna, que entre otras funciones apoya a la Comisión para identificar, analizar y responder a riesgos y tendencias asociados a nuevos productos financieros y estrategias, incluidos los servicios de analítica de datos.¹¹

10. Véase <https://www.sec.gov/news/speech/chair-white-speech-new-york-university-111816.html>.

11. Véase <https://www.sec.gov/dera/about>.

Por otro lado, la respuesta efectiva a la mayor complejidad regulatoria y la redefinición de límites sectoriales y geográficos hacen que **la colaboración institucional y la cooperación regulatoria** sean más importantes que nunca. La fragmentación y la naturaleza interconectada y global de la economía y la sociedad evidencian que la colaboración es un valor central en los niveles local, nacional e internacional. Entre los ejemplos de arreglos institucionales para promover la colaboración internacional se encuentra el Grupo Ministerial para el Futuro de la Regulación y el Centro para la Innovación y Ética de Datos de la OCDE (OCDE, 2019).

La colaboración entre reguladores de distintos sectores, organismos de supervisión y control del cumplimiento, y autoridades de competencia permite crear sinergias y disminuir los costos enfrentados por ciudadanos y empresas para interactuar con las entidades gubernamentales. Sin embargo, la consolidación de una visión integrada y enfocada en las necesidades de los usuarios de los servicios regulados demanda mecanismos que faciliten el intercambio de información e incentivos para la coordinación institucional.

Adicionalmente, los límites institucionales y las áreas de competencia tradicionales de los reguladores están siendo desafiados cada vez más por los cambios tecnológicos aplicados a los servicios regulados, sobre todo en contextos y temas sujetos a un alto escrutinio popular. Por ejemplo, en Cavallo, Powell y Seibrisky (2020) se documenta cómo la electricidad está cada vez más interrelacionada con el transporte, el agua y las telecomunicaciones. Los vehículos eléctricos, además de brindar movilidad, van a cumplir un rol cada vez más destacado como demandantes de los proveedores de electricidad y de los servicios de almacenamiento de energía. Esta interacción exige coordinar la regulación de distintos sectores, la planificación integrada, y el diseño de instrumentos de análisis y control basados en datos compartidos por distintas agencias.

Por fin, la complejidad de la gestión de los procesos regulatorios demanda cada vez más organizaciones con rápida capacidad de respuesta y capital humano habilitado para actuar en lo que se refiere a las fronteras de conocimiento, lo cual muchas veces se convierte en un desafío cuando los reguladores tienen que adecuarse a reglas rígidas que pautan el funcionamiento de las entidades públicas tradicionales. En algunos países, esas dificultades han llevado a la atribución de normas específicas de gestión de los recursos humanos o a la creación de cuadros profesionales especializados para atender las necesidades generadas para la regulación de mercados complejos y dinámicos. Por ejemplo, en Brasil, se han aprobado carreras especializadas y bien valoradas para atender a las agencias reguladoras creadas desde fines del siglo pasado y, en Chile, varios de los cargos gerenciales de las entidades reguladoras son ocupados con base en concursos abiertos a través del sistema de la alta administración pública.

Los responsables de la gestión de los recursos humanos deben asegurar la disponibilidad de equipos multidisciplinarios para regular y supervisar el cumplimiento regulatorio. Estos equipos deben contar no solo con las tradicionales habilidades técnicas o duras, sino también con habilidades blandas. La constatación de la importancia de la colaboración y la coordinación entre distintos actores relevantes (reguladores, regulados, miembros del ámbito académico, entidades de protección al consumidor, poblaciones vulnerables, etc.) ha traído consigo la necesidad de valorar el desarrollo o la atracción de habilidades que apoyen al diálogo, tales como flexibilidad, comunicación, paciencia y persuasión. La calidad, la apertura y la transparencia de ese diálogo institucional inciden directamente sobre la legitimidad de las decisiones y la credibilidad de los reguladores ante la opinión pública, algo especialmente clave en la región, dados los bajos niveles de confianza en las instituciones públicas registrados los últimos años.

ii) La búsqueda permanente de conocimiento y enfoques innovadores en la regulación

Como se ha evidenciado hasta el momento, el conocimiento con el que deben contar los reguladores para su labor es dinámico, por lo que las entidades reguladoras están obligadas a buscar constantemente el talento y las competencias adecuadas para que los recursos humanos estén actualizados sobre la evolución del conocimiento en sus respectivos sectores, así como capacitados para la implementación de nuevas aproximaciones, metodologías, enfoques y herramientas que permitan y potencien los procesos de innovación y colaboración regulatorias.

De hecho, muchos reguladores ya están identificando de manera proactiva la necesidad de desarrollar sus capacidades y se están organizando en comunidades de práctica que promueven activamente el intercambio de experiencias y la actualización profesional. Por ejemplo, la Community of Federal Regulators (CFR) de Canadá aplica una encuesta anual a los diferentes entes regulatorios, la cual sirve, entre otras cosas, para identificar estos espacios de oportunidad. Por su parte, la Asociación Brasileña de Agencias de Regulación (ABAR) actúa directamente en la oferta de información y organización de eventos para la actualización del conocimiento requerido por sus miembros. Esos ejemplos muestran la importancia de que los distintos reguladores estén involucrados en el manejo de necesidades comunes y la exploración de sinergias institucionales.

Otra forma de explotar sinergias es a través de alianzas, no solamente con entidades gu-

bernamentales, sino también con miembros del ámbito académico, consumidores y usuarios de servicios, y —de forma transparente e institucionalizada— con los propios regulados. Por ejemplo, en Angelelli, Luna y Suáznabar (2017), se señala que uno de los elementos claves para el éxito de las agencias de fomento a la innovación es la coordinación de estos organismos con diferentes organizaciones gubernamentales (entre ellos las agencias reguladoras) y privadas que directa o indirectamente influyen en la innovación. La publicación presenta el ejemplo de las agencias de Finlandia, República de Corea y Reino Unido, que han logrado un papel altamente transformador, y se han convertido en agencias que operan en la frontera tecnológica y que actúan en coordinación con otros agentes proveyendo asistencia técnica para, entre otros objetivos, buscar que las regulaciones estén alineadas con el interés público de promover la innovación productiva en sus países.

La búsqueda de conocimiento, ya sea a través de alianzas, del diálogo institucional o del desarrollo del capital humano propio, se vuelve un reto permanente para los reguladores. Los desafíos descritos en las secciones anteriores muestran la necesidad de complementar los instrumentos de mejora regulatoria y las metodologías de evaluación tradicionales con nuevos enfoques, métodos y herramientas que incorporen nuevos elementos a los procesos de toma de decisiones regulatorias. Es importante que las agencias reguladoras mantengan una postura de apertura hacia los enfoques



La búsqueda de conocimiento, ya sea a través de alianzas, del diálogo institucional o del desarrollo del capital humano propio, se vuelve un reto permanente para los reguladores.

innovadores y hacia la incorporación del conocimiento que necesitan. A continuación, se describe cómo algunos de esos enfoques están afectando la práctica regulatoria.

Análisis de Impacto Regulatorio focalizados

Aun con los cambios de la regulación traídos por la nueva agenda socioeconómica, el AIR sigue siendo la principal herramienta utilizada por los reguladores para analizar las problemáticas que la regulación debe abordar, valorar las necesidades de la población y plantear alternativas de solución. No obstante, esto implica que el AIR debe evolucionar para capturar las nuevas prioridades sociales y tendencias mencionadas en este capítulo. En específico, debe seguir la tendencia marcada por los países de la OCDE, donde su uso está cada vez más focalizado en la identificación del efecto de las regulaciones sobre áreas de políticas o temas específicos y de alta relevancia económica o social que no necesariamente son los que justifican la intervención regulatoria.

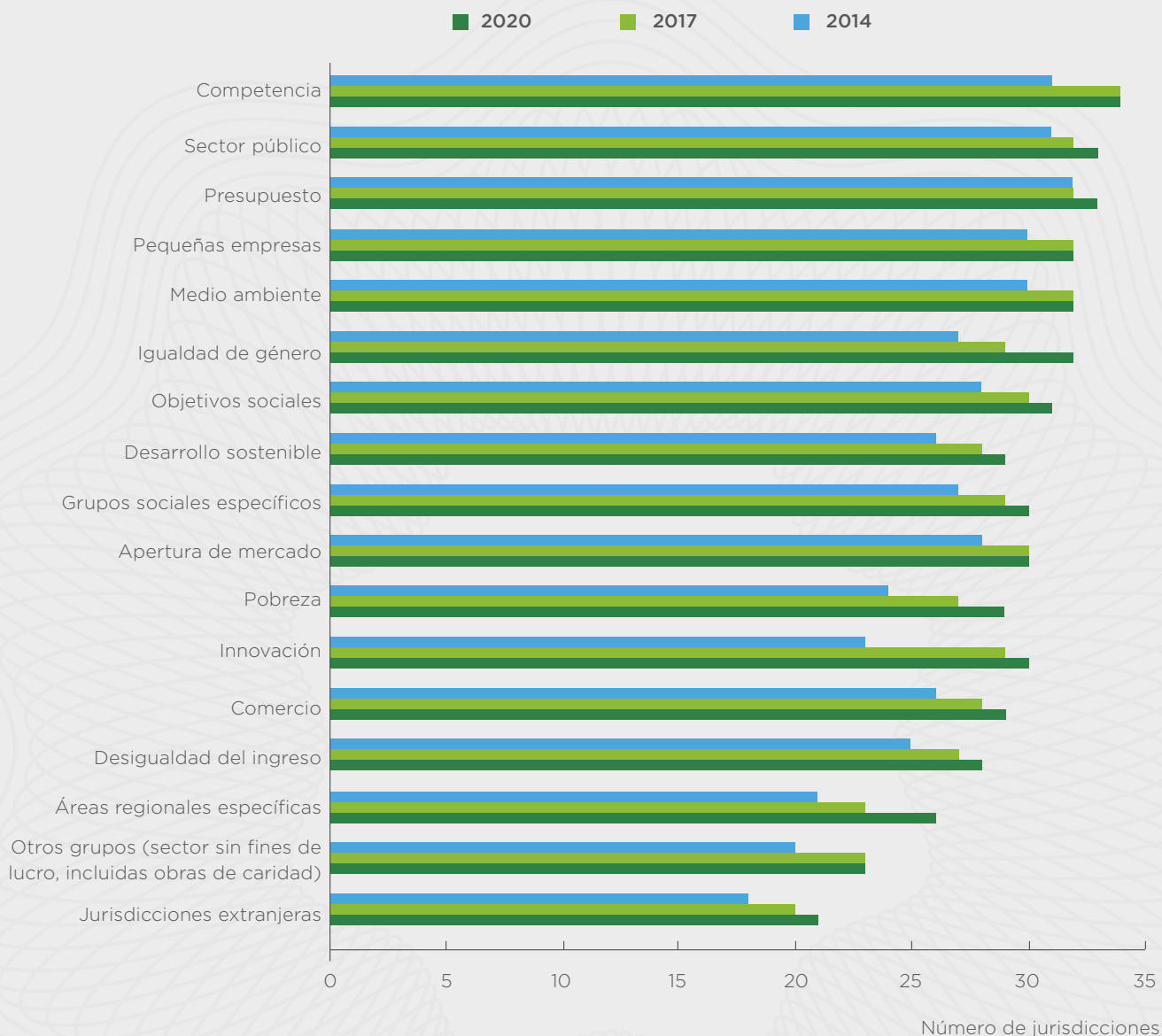
Por ejemplo, la Comisión Europea se ha centrado en incorporar a los AIR consideraciones sobre cómo la opción regulatoria bajo

análisis afecta los objetivos de políticas públicas relevantes. En Comisión Europea (2017), se presenta una lista de diversos impactos claves que deben considerarse bajo las categorías de impactos económicos (incluidos competitividad, comercio internacional y consumidores); sociales (empleo, inclusión y herencia cultural, entre otros), y ambientales (por ejemplo, clima, polución y biodiversidad), además de derechos fundamentales (como dignidad, equidad, libertad y justicia). La Comisión Europea menciona que, de todos los potenciales impactos, se deben seleccionar aquellos que se examinarán en detalle, de acuerdo con los siguientes factores: i) la relevancia del impacto dentro de la lógica de la intervención, es decir, los parámetros claves de una opción regulatoria que contribuirán directamente al logro de los objetivos de políticas; ii) la magnitud absoluta de los impactos esperados, es decir, hay que enfocarse en aquellos impactos que tengan la mayor magnitud, y iii) el tamaño relativo de los impactos esperados para las partes interesadas específicas, es decir, impactos que pueden ser pequeños en términos absolutos, pero que son particularmente significativos para alguna parte involucrada en especial, como micro y pequeñas empresas (mypes), regiones específicas, sectores industriales y grupos vulnerables.

Para evaluar los impactos significativos de forma cualitativa y, cuando sea posible, cuantitativa, es necesario hacer la elección metodológica más sensata en virtud de las especificidades de cada caso, la disponibilidad

de datos y el requisito de realizar un análisis a fondo. De acuerdo con la OCDE, la complementación del AIR en distintas temáticas en sus países miembros ha avanzado respecto de 2014 (gráfico 3.2).

Gráfico 3.2.
Tipos de Análisis de Impacto Regulatorio en países de la OCDE, 2014 versus 2017 y 2021



Fuente: OCDE (2021).

La selección de los temas que justifican análisis de impacto focalizados depende de las prioridades de políticas de cada país. Muchos de los temas identificados en el listado de la Comisión Europea y otros países de la OCDE también están relacionados con objetivos prioritarios en los países de ALC, sobre todo en lo que respecta a mipymes, equidad social, cambio climático y desigualdades regionales, entre otros aspectos, lo cual justifica el intercambio de experiencias con vistas a la incorporación del conocimiento técnico ya acumulado en esos países. Sin embargo, las particularidades socioeconómicas de la región implican asimismo que se consideren análisis en otras áreas que no necesariamente son relevantes en el contexto de las economías más avanzadas, como la informalidad y la cohesión social.

Los análisis enfocados en la informalidad servirán para que los encargados de la toma de decisiones puedan conocer mejor los potenciales efectos de las alternativas regulatorias y planificar acciones mitigadoras de esos efectos, cuando sea pertinente. Estos análisis deben considerar los detalles específicos según el sector de la economía afectado. Por ejemplo, hay sectores en donde la informalidad puede aumentar los riesgos para la salud pública y la estabilidad de los mercados. Asimismo, hay dimensiones de informalidad que son ilegales por naturaleza y otras que contribuyen a las economías locales que pueden ser fundamentales para la supervivencia y el equilibrio económico de los agregados familiares. La construcción de las capacidades requeridas para ese tipo de análisis será un reto adicional para los reguladores de la región en los próximos años.

Regulación adaptativa

En un modelo de regulación tradicional, los organismos encargados de regular siguen un enfoque reaccionario: primero conceptualizan

una regulación o normativa en respuesta a un problema, luego se toman meses (o incluso años) para expedir una propuesta regulatoria para escrutinio público y, finalmente, consideran los comentarios vertidos en el proceso y ajustan la propuesta.

El problema con este proceso es que, debido al acelerado ritmo de los cambios tecnológicos y sociales, la regulación puede quedarse parcial o totalmente obsoleta con rapidez. Ante esta problemática, han surgido enfoques adaptativos de la regulación, que se basan más en el ensayo y el error, así como en el codiseño de la regulación, lo que lleva a ciclos de retroalimentación y aprendizaje más veloces. Concretamente, se han desarrollado varias herramientas que permiten esta adaptación regulatoria, entre ellas los ya mencionados *sandboxes* regulatorios y la utilización de derecho indicativo (*soft-law mechanisms*) para incentivar la autorregulación.

Los *sandboxes* regulatorios son entornos controlados que permiten a los innovadores probar productos, servicios o nuevos modelos comerciales sin tener que seguir todas las regulaciones estándar. Estos esquemas ayudan a los reguladores a comprender mejor las nuevas tecnologías y modelos de negocios, y además les permiten trabajar en colaboración con actores de la industria para desarrollar reglas y regulaciones apropiadas para productos, servicios y modelos comerciales emergentes. La flexibilidad de este enfoque también puede resultar valiosa en tiempos de crisis, a través de medidas temporales para probar soluciones innovadoras.

No obstante, los *sandboxes* no están diseñados para cualquier circunstancia, sino que su propósito principal es promover la experimentación y recabar información. Para ello, el supervisor debe implementar herramientas prácticas que le permitan monitorear las operaciones que hace la plataforma *sandbox*. En general, sus costos de implementación son elevados, lo cual requiere que el mercado o el ecosistema

donde se desee implementar el *sandbox* sea lo suficientemente grande para justificarlo, pues el *sandbox* tiene la intención de apoyar la estimación de los posibles efectos de la adopción en escala de mecanismos regulatorios.

En cuanto a los llamados mecanismos de derecho indicativo (*soft-law mechanisms*), se trata de instrumentos no vinculantes que pueden incluir orientaciones informales, apoyo para la emisión de autorregulación, una guía sobre mejores prácticas, códigos de conducta y certificación y acreditación de terceros. Por ejemplo, el regulador puede mantener conversaciones con la industria, definir el alcance de los problemas que se pretende abordar, y pedir a la industria que desarrolle sus propios estándares y códigos de conducta en respuesta. Dichas intervenciones pueden garantizar que la innovación no se vea limitada indebidamente por reglas inflexibles. Sin embargo, estas modalidades requieren mecanismos que aseguren la transparencia, el acceso a la información y un profundo conocimiento de los sectores re-

gulados y de su grado de competencia interna para preservar los intereses de los usuarios de bienes o servicios regulados.

Por ejemplo, la Comisión para Revisión de Costos y Servicios de Salud, del estado de Maryland, Estados Unidos, publica de manera habitual datos sobre desempeño financiero, volumen de servicios y satisfacción de los usuarios de hospitales, lo cual genera insumos para la toma de decisiones de los usuarios e incentiva a los proveedores a invertir en la mejora de sus servicios. Como resultado, Maryland experimentó durante años un crecimiento de los costos hospitalarios más lento que el observado en todo el país.

Otro ejemplo del uso de los mecanismos de derecho indicativo son las regulaciones internacionales que rigen las instituciones financieras. La mayoría de las normas, reglas, principios, directrices, códigos de conducta, mejores prácticas y otros acuerdos internacionales que rigen las relaciones financieras transfronterizas pueden calificarse de “dere-



Los mecanismos de derecho indicativo son instrumentos no vinculantes que pueden incluir orientaciones informales, apoyo para la emisión de autorregulación, una guía sobre mejores prácticas, códigos de conducta y certificación y acreditación de terceros.

cho indicativo”. Por ejemplo, en junio de 2021, la Organización Internacional de Comisiones de Valores (IOSCO, por sus siglas en inglés) publicó un reporte para consulta con recomendaciones sobre expectativas regulatorias y de supervisión relacionadas con la sostenibilidad en la gestión de activos, lo cual funciona como un referente para los reguladores financieros nacionales (OICU-IOSCO, 2021).

Enfoques basados en la economía del comportamiento y en la gestión de riesgos

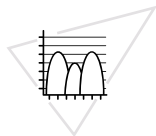
En los últimos años, cada vez más gobiernos y formuladores de políticas se dan cuenta de que, para que sus políticas públicas sean exitosas, deben considerar la forma en que los individuos se comportan y toman decisiones. Hay gran evidencia de que las personas no actúan conforme a las predicciones de racionalidad, y que basan sus decisiones en la heurística, buscando atajos mentales y utilizando reglas empíricas para emitir juicios y resolver problemas, muchas veces de maneras incorrectas. Las preferencias, los valores y los sesgos influyen en las decisiones individuales y colectivas.

Debido a lo anterior, los economistas han incorporado estas observaciones propias de la psicología a sus modelos económicos para comprender mejor las decisiones económicas. En particular, la economía del comportamiento permite diseñar herramientas conductuales que buscan considerar las creencias y los

sesgos de las personas, con vistas a que elijan aquellas alternativas que maximizarían su bienestar a largo plazo. Estas intervenciones conductuales consisten en dar un “empujoncito” (*nudge*) a los consumidores o usuarios para que tomen la decisión que más les conviene, sin otorgar incentivos de ingresos o precios, y sin ejercer ningún tipo de coerción, sino permitiendo que cada individuo tenga siempre la posibilidad de elegir la opción que prefiera. A manera de ejemplo en cuanto a su aplicación en la regulación, el envío de mensajes a los consumidores en los cuales se les señalan pérdidas potenciales o se les hacen notar ciertas normas sociales ha tenido efectos positivos en la reducción del consumo de agua y electricidad en Costa Rica (Datta et al., 2015) y Colombia (Jaime y Carlsson, 2016).

Por otra parte, es importante que la regulación avance desde un modelo precautorio hacia un modelo de gestión de riesgos¹² que abarque todo el ciclo regulatorio, en especial las actividades de supervisión y cumplimiento regulatorio. Este enfoque se basa en asignarle una probabilidad a la ocurrencia de un posible evento riesgoso para la implementación de la regulación, lo cual permite identificar actividades que provocarían un gran daño social, pero que tienen baja probabilidad de ocurrencia, así como actividades con una alta probabilidad de ocurrencia, pero de bajo impacto social. Esto hace posible que, por ejemplo, en función del perfil de riesgo de una actividad regulada, pueda eximirse del cumplimiento regulatorio a ciertos grupos que sean de bajo riesgo, y de este modo disminuir tanto los costos de cumplimiento como los costos de supervisión.

12. Si bien la pandemia ha privilegiado el uso del principio precautorio, la razón principal de elegir la gestión de riesgos por sobre el enfoque precautorio es que este último, al tratar de reducir a cero el riesgo, conlleva un costo muy alto en términos de las políticas o regulaciones por implementar, costo que muchas veces excede los beneficios posibles, mediante el uso de recursos que siempre se podrían destinar a otro tipo de actividades que pueden resultar más provechosas para la sociedad (es decir, implica un elevado costo de oportunidad).



La economía del comportamiento permite diseñar herramientas conductuales que buscan considerar las creencias y los sesgos de las personas, con vistas a que elijan aquellas alternativas que maximizarían su bienestar a largo plazo.

De acuerdo con la “Guía para el Manejo de Riesgo en la Regulación y Política Pública” (Gobierno de Israel, 2018), el diseño de una estrategia de manejo del riesgo consta de tres componentes: i) la evaluación del riesgo, que implica mapear todos los riesgos relevantes para la regulación, definir las características de cada uno y cuantificar sus efectos (es decir, estimar la probabilidad de cada riesgo y la severidad de sus efectos, y comparar y priorizar en función del resto de los riesgos); ii) el tratamiento de los riesgos, lo cual supone seleccionar y aplicar una estrategia de tratamiento (por ejemplo, aceptar el riesgo, evitarlo o mitigarlo), respecto de lo cual se recomienda un análisis de costo-beneficio para decidir la estrategia más adecuada, y iii) la ejecución y el monitoreo, para lo cual se debe diseñar una estrategia

de comunicación del riesgo y ajustarla en caso de ser necesario.

En consecuencia, el manejo de riesgos durante las etapas de supervisión y aplicación de la regulación debe responder al diseño de la estrategia de riesgo, de manera que las acciones de supervisión o inspección sean un reflejo de los niveles de riesgos identificados (Gobierno de Israel, 2018). De esta manera, la adopción de consideraciones de riesgo en la formulación de regulaciones y en el análisis de alternativas regulatorias puede contribuir a reducir los costos de cumplimiento sin que se comprometan los objetivos regulatorios. Sin embargo, la adecuada aplicación del manejo de riesgos en los procesos regulatorios demanda datos confiables y el desarrollo de conocimientos metodológicos y sectoriales sólidos.

iii) Incorporación de tecnologías digitales al servicio de una mejor regulación

La adopción de tecnologías digitales y el aprovechamiento de los datos masivos son medios esenciales para que los gobiernos puedan responder a los retos descritos anteriormente. Los reguladores, que reconocen esto, han comenzado a incorporar cada vez más soluciones digitales y analítica de datos, al tiempo que están transformando de manera consistente sus prácticas con el objetivo de mejorar la manera en que desarrollan sus funciones, y se relacionan con ciudadanos y empresas.

Esta modernización puede traer importantes beneficios. La digitalización abre espacio para la simplificación y automatización de los procesos regulatorios, que los hace más eficientes. Esto permite generar ahorros e impulsar la innovación y las mejoras en la productividad de reguladores y regulados. Por otra parte, el uso de grandes cantidades de información y datos permite focalizar y diseñar de manera más precisa las intervenciones y evaluar *ex post* la consecución de los objetivos trazados en la regulación. Asimismo, las tecnologías digitales pueden aumentar la transparencia y facilitar las relaciones entre el regulador y las partes interesadas y/o afectadas por la regulación, ha-

cer que esas interacciones sean inmediatas y fluidas, y permitir no solo que las decisiones estén bien fundamentadas, sino también que los ciudadanos se empoderen gracias al acceso a más y mejor información y a la creación de nuevos, y más ágiles, canales de participación. Estas dinámicas tienen efectos positivos en la confianza y legitimidad del quehacer regulatorio y permiten que la regulación pueda adaptarse más rápidamente a las realidades cambiantes del contexto social y económico.

Sin embargo, y al igual que sucede en las demás organizaciones públicas y privadas, la modernización tecnológica de los reguladores se está produciendo a ritmos diferentes. En algunos casos, se han priorizado iniciativas relativamente sencillas, pero de alto impacto, como plataformas de consulta o la digitalización de documentos normativos. En otros, los reguladores están liderando iniciativas que buscan promover ajustes más profundos al modelo de gestión regulatoria y aproximaciones avanzadas para fomentar la innovación y la experimentación regulatoria.

Como en otros ámbitos, la función regulatoria está evolucionando a partir de la implemen-

tación de innovaciones tecnológicas alrededor de tres niveles de cambios, según ha identificado el Massachusetts Institute of Technology (MIT) en el contexto de la transformación digital de las organizaciones modernas. El primer nivel corresponde a mejoras en la experiencia del usuario, para hacer más simples y rápidas las interacciones con los afectados por la regulación y/o interesados en ella, así como para mejorar su conocimiento a partir de nuevas vías de comunicación. El segundo nivel atañe a los cambios en los procesos internos, a través de la adopción o el desarrollo de soluciones que tornan más eficientes los procesos de gestión de las agencias reguladoras y de apoyo a la reforma regulatoria. Y finalmente, algunos reguladores están explorando soluciones con tecnología capaz de cambiar de forma más estructural su manera funcionar. Algunos ejemplos específicos de estas categorías son los siguientes:

- **Experiencia del afectado por la regulación y/o interesado en ella.** Un ejemplo común es el de los portales de consulta pública y soluciones afines que buscan mejorar la experiencia de interacción con los interesados a través de desarrollos como *apps* o el uso de redes sociales. Casi todos los países de la OCDE realizan consultas con invitación para comentar por Internet. Asimismo, estos países le están dando cada vez más importancia al uso de portales unificados (OCDE, 2018), donde todos los órganos publican sus borradores de regulación. Estos proyectos avanzan hacia ambientes

más comprensivos, intuitivos, interactivos y multidireccionales. Un ejemplo es la labor que lleva adelante la OPSS en Reino Unido, ligada a la implementación de soluciones digitales para facilitar la comunicación entre reguladores y consumidores. En la región, México ha puesto en línea en 2021 el Catálogo Nacional de Regulaciones, Trámites y Servicios, desarrollado con apoyo del BID. Se trata de un portal que contiene información de los tres niveles de gobierno y brinda transparencia y seguridad jurídica a los interesados en regulaciones y servicios públicos, e incluso propicia la verificación de la identificación de un inspector que realiza una visita domiciliaria.

- **Procesos internos y de reforma.** Nuevas tecnologías como la inteligencia artificial, el aprendizaje automático (*machine learning*) y la analítica de redes sociales (*social media analytics*) pueden mejorar las capacidades del regulador para procesar insumos y utilizarlos. Esto cobra particular relevancia en el ecosistema digital actual, en donde los reguladores pueden recibir cantidades inmensas de datos, y donde el sistema de comentarios puede estar sujeto a interferencias o abuso.¹³ Por ejemplo, Colombia realizó una revisión piloto de *Big Data* del *stock* regulatorio del período 2000-16, lo cual generó datos útiles para fundamentar la toma de decisiones de reformas. Asimismo, el gobierno de Portugal ha desarrollado la herramienta de inteligencia artificial IA²AI, que permite

13. Como parte del proceso de consulta asociado a la norma sobre la neutralidad de la red, en 2017, la Comisión Federal de Comunicaciones (FCC, por sus siglas en inglés) de Estados Unidos recibió 22 millones de comentarios, de los cuales el 94% fue enviado múltiples veces a través de campañas organizadas. Se identificó la existencia de dos millones de comentarios falsos y que miles de ellos habían sido enviados en el mismo momento por *bots*.

el análisis de un marco normativo y genera estimaciones de los costos administrativos para su cumplimiento, con orientación para la toma de decisiones relacionadas con la simplificación y la reducción de costos regulatorios.

- **Transformaciones del modelo de funcionamiento.** El potencial de las tecnologías digitales para transformar de manera estructural la regulación todavía está por determinarse y dependerá de la creatividad de los reguladores. De esto se trata, por ejemplo, la aplicación de regulación como código, es decir, que pueda ser leída y ejecutada por máquinas. La Financial Conduct Authority de Reino Unido desarrolló un *tech sprint* y un piloto con otros actores relevantes del sector financiero para mejorar el reporte de la regulación, mientras exploraba la posibilidad de contar con regulaciones en formato legible y ejecutable por máquinas.¹⁴ Asimismo, Data 61 de Australia, una red de innovación creada en 2016 para realizar investigación y comercialización de proyectos enfocados en nuevas tecnologías, en colaboración con el ámbito académico y los sectores público y privado, ha trabajado en el desarrollo de pruebas de concepto y prototipos de “regulación como plataforma”, que buscan revisar de manera automática el cumplimiento de obligaciones legales y contractuales de las empresas. Como parte de esta iniciativa, Data61 colabora con órganos gubernamentales para simplificar la interacción con el sector

privado, a través de la transformación del lenguaje legal en lógica digital, así como para habilitar servicios y herramientas que faciliten la entrega de la regulación.¹⁵ De hecho, en muchos países ya hoy el sector privado realiza innovaciones con el uso de tecnologías digitales para facilitar, por ejemplo, el monitoreo y cumplimiento de la regulación. Estas iniciativas resaltan la importancia de promover ecosistemas propicios para revisar y mejorar las distintas etapas del ciclo regulatorio, como ocurre en sectores donde la automatización y la provisión de datos en tiempo real están transformando los conceptos de inspección y cumplimiento regulatorio.

Avanzar en la adopción de estas iniciativas es un gran reto para los reguladores. La experiencia muestra la importancia de contar con competencias digitales y el talento y las capacidades institucionales necesarios para desarrollar, mantener y escalar estas soluciones. Asimismo, para que esta adopción realmente sea efectiva, las soluciones deben estar centradas en el usuario, ya sea externo o interno, y aprovechar las economías de escala y la experiencia de otros reguladores y del sector privado (véase el recuadro 3.5). En ese sentido, es indispensable la coordinación con iniciativas más amplias de transformación digital e innovación del gobierno en su conjunto, mediante los servicios habilitadores disponibles para potenciar el intercambio de datos, la identificación o los pagos digitales.

Finalmente, no se deben subestimar los retos relacionados con la protección y la privacidad

14. Véase <https://www.fca.org.uk/firms/our-work-programme/pilot-updates>.

15. Véase Regulation as a Platform - Data61 (csiro.au).

de los datos. Quien tenga acceso a esos datos cuenta con una gran cantidad de información sobre la rutina diaria de las personas y empresas. ¿Cuántos de estos datos deberían ser confidenciales? ¿Cómo deberían protegerse? ¿En

qué condiciones deberían poder compartirse? ¿Quién tiene los derechos de propiedad sobre los mismos? Estas preguntas deben estar en la mente de los reguladores a medida que utilicen cada vez más la analítica de datos.

Recuadro 3.5.

Regulación con analítica de datos: definiciones y ejemplos

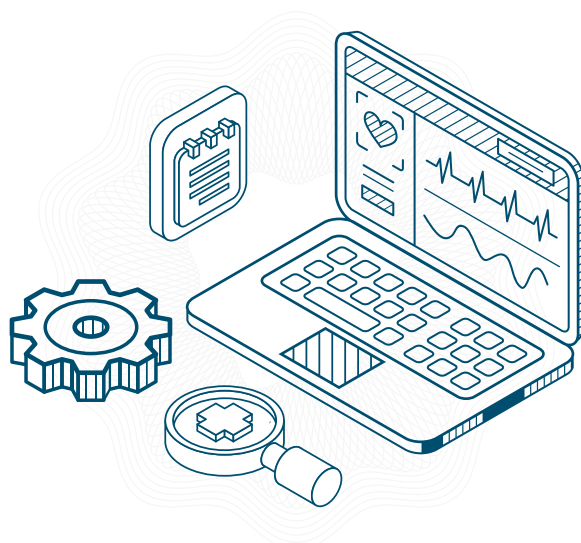
La regulación con analítica de datos busca que el regulador use herramientas que le permitan detectar nuevos patrones y tendencias para el cumplimiento de su labor. Lo anterior, combinado con la regulación basada en riesgos, puede traer grandes ventajas al regulador, como las que ya existen en los sistemas de supervisión utilizados por grandes empresas.

Por ejemplo, los sistemas de control basados en el uso de datos y criterios de riesgo pueden permitir a ciertas empresas pasar por un proceso simplificado y predecible de aprobación regulatoria, con el condicionante de que proporcionen acceso a información clave para que los reguladores puedan crear flujos de datos en tiempo real. Luego, los datos resultantes de estos esquemas podrían analizarse para decidir si una empresa está en cumplimiento. Las empresas en cumplimiento se enumerarían como seguras o, de lo contrario, los sistemas de datos podrían producir un conjunto de acciones conducentes a que se cumpla con el estándar o emitir reprimendas o sanciones.

Si bien el proceso de creación de estos esquemas de flujo de datos en tiempo real puede ser complejo y demorado, los reguladores pueden comenzar con el uso de datos abiertos para cumplir su encomienda. Por ejemplo, la ciudad de Boston modificó la forma en que vigila el cumplimiento de las regulaciones en establecimientos de comida. Para identificar de manera más efectiva los restaurantes que necesitan atención regulatoria, la ciudad colaboró con Yelp y Harvard Business School para patrocinar una competencia abierta con el objetivo de desarrollar un algoritmo que pudiera predecir violaciones del código de salud. Participaron más de 700 concursantes, que utilizaron datos de inspección de restaurantes y años de reseñas de Yelp (DrivenData, 2022). El algoritmo ganador pudo mejorar en un 30%-50% la capacidad de los inspectores para encontrar infracciones (Adler, 2022).

D.

¿Cómo regular en los nuevos tiempos? Un resumen de las reflexiones



Las tendencias internacionales y sus consecuencias sobre los procesos regulatorios mencionadas en este capítulo permiten extraer algunas enseñanzas relacionadas con las prioridades de la mejora regulatoria de cara a la nueva agenda económica y social; a saber:

1. **Fortalecer las capacidades institucionales en métodos tradicionales para la mejora regulatoria, y promover la coordinación y colaboración con actores del ecosistema regulatorio, incluidos el sector privado, los gobiernos subnacionales, el ámbito académico y los ciudadanos.** El surgimiento de herramientas innovadoras en materia regulatoria, o de circunstancias de emergencia

que demandan aplicar reglas excepcionales, no minimiza la prioridad de atender las deficiencias de las capacidades para el uso de las herramientas regulatorias tradicionales, como el AIR, así como asegurar la participación de los involucrados y fortalecer los vínculos con otras agencias reguladoras, niveles de gobierno y actores internacionales. En particular, apalancar reformas regulatorias a nivel subnacional sigue siendo un reto relevante en la región, a pesar de los avances logrados con nuevos marcos legales e instrumentos de apoyo en países como Brasil, México y Perú. Asimismo, hay que invertir en la construcción de capacidades para los análisis de impacto *ex post*, de

modo de generar insumos para las reformas regulatorias. Por su parte, ante la relevancia de los desafíos transfronterizos, debe impulsarse la CRI, al tiempo que se fortalece un enfoque de coherencia regulatoria.

2. **Promover la flexibilidad y agilidad regulatorias, así como el uso de nuevas tecnologías, y hacer los cambios institucionales necesarios para adaptarse a realidades cambiantes.**

La pandemia puso a prueba los esquemas regulatorios existentes y obligó a los reguladores a ser más flexibles y ágiles. Esto recalcó la necesidad de mecanismos que permitan una “discrecionalidad regulada”, en caso de circunstancias extraordinarias. Deben revisarse los procesos internos de los reguladores para facilitar la adaptación fluida a circunstancias de crisis o cambiantes. Para esto es clave que el regulador haga más y mejor uso de la tecnología en su labor, y que se asegure de coordinar esta modernización tecnológica con elementos institucionales y fortalecer los recursos humanos, a fin de aprovechar las oportunidades, por ejemplo, de la explosión de datos que acompaña la transformación digital, y estar a la par de la velocidad del desarrollo digital.

3. **Crear un ambiente propicio para la innovación y el abordaje de los nuevos desafíos generados por la economía digital, las tecnologías emergentes y el cambio climático.**

La regulación funciona a través de incentivos que guían el comportamiento de empresas, gobiernos y ciudadanos, y por ende es vital para promover o facilitar la innovación tecnológica y los ajustes necesarios para enfrentar temas como la economía digital y el cambio climático. En términos económicos, la regulación influye en las ganancias o la remuneración (retornos) de la innovación, por lo cual los reguladores deben comprender los elementos

que pueden estimular o inhibir la cultura de innovación emprendedora. Además, los avances tecnológicos están generando cambios significativos en la oferta y la demanda de bienes y servicios, lo cual abre nuevas posibilidades de adecuaciones de los procesos productivos alineadas con los compromisos relacionados con el cambio climático. Los reguladores deben estar atentos al aprovechamiento de esas oportunidades, y tomar en cuenta que usuarios y consumidores ahora poseen mucha más información y más capacidad de incidir sobre las decisiones económicas. No obstante, los reguladores y encargados de formular políticas públicas también deben reconocer que todavía hay muchas dudas y pocas respuestas consolidadas sobre cómo manejar la regulación de estas temáticas. En este sentido, el regulador debe capacitarse no solo para la búsqueda de respuestas, sino también para la formulación de mejores preguntas y la identificación de los diferentes rubros que deben considerarse cuando esté regulando estas temáticas.

4. **Capacitarse para la incorporación de nuevos criterios socioeconómicos en el análisis regulatorio.**

Hay espacios de oportunidad para profundizar la incorporación de criterios de pobreza, desigualdad e inclusión social en la toma de decisiones regulatorias en la región. Esto llevará a un debate, el cual ya está presente en algunos países de la OCDE, sobre cómo definir y compatibilizar estos nuevos criterios con los criterios tradicionales de eficiencia propios de un análisis de costo-beneficio. Algunas dudas que este debate plantea, entre muchas otras, son, por ejemplo: ¿cómo definir cuándo una regulación tendrá impactos distributivos significativos? o ¿cómo se deben ponderar las variables sociales con respecto a otros criterios, por

ejemplo, la competencia económica o el impacto ambiental?

La evolución y las lecciones aprendidas en América Latina y en otros países en las últimas décadas demuestran cómo las reformas regulatorias pueden contribuir a la productividad, la eficiencia económica y el bienestar social, tanto a través de la reducción de costos regulatorios

como por medio de incentivos para una mejor asignación de los recursos. El valor agregado de esas reformas a la construcción de un proceso de desarrollo más inclusivo y sostenible en los próximos años va a verse condicionado por la capacidad que demuestran las instituciones responsables de los procesos regulatorios de la región para responder a los desafíos y las prioridades aquí mencionados.

Referencias

- Abusah, S. y C. Pingiaro. 2011. Cost-effectiveness of regulatory impact assessment in Victoria. Documento de personal, febrero. Melbourne: Victorian Competition & Efficiency Commission.
- Adler, L. 2022. What Can Boston Restaurant Inspectors Learn from Yelp Reviews? *Government Technology*, 26 de mayo. Disponible en: <https://www.govtech.com/dc/articles/what-can-boston-restaurant-inspectors-learn-from-yelp-reviews.html>.
- Angelelli, P., F. Luna y C. Suáznabar. 2017. Agencias latinoamericanas de fomento de la innovación y el emprendimiento. Nota técnica IDB-TN-1285. Washington, D.C.: BID. Disponible en: <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Agencias-latinoamericanas-de-fomento-de-la-innovaci%C3%B3n-y-el-emprendimiento-Character%C3%ADsticas-y-retos-futuros.pdf>.
- Banco Mundial. 2010. Hospital performance and health quality improvements in São Paulo and Maryland. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Banco Mundial y CCAF (Cambridge Center for alternative Finance). 2020. The Global COVID-19 FinTech Regulatory Rapid Assessment Study. Washington, D.C.: Banco Mundial. Disponible en: <https://www.jbs.cam.ac.uk/wp-content/uploads/2020/10/2020-ccaf-report-fintech-regulatory-rapid-assessment.pdf>.
- Banco Mundial y UIT (Unión Internacional de Telecomunicaciones). 2020. *Digital Regulation Handbook*. Ginebra: Banco Mundial y UIT.
- Bortolotti, B., C. Cambini y L. Rondi. (2011). Regulatory independence, ownership and firm value: the role of political institutions. *EUI Working Papers RSCAS 2001/43*.

- Broughel, J. 2017. *Regulation and Economic Growth*. Arlington, VA: Publications Professionals.
- Busso, M. y J. Messina. 2020. *La crisis de la desigualdad. América Latina y el Caribe en la encrucijada*. Washington, D.C.: BID. Disponible en: <https://publications.iadb.org/es/la-crisis-de-la-desigualdad-america-latina-y-el-caribe-en-la-encrucijada>.
- Cachón, G. P., S. Gallino y M. Olivares. 2012. Severe Weather and Automobile Assembly Productivity. Columbia Business School Research Paper N.º 12/37. Disponible en SSRN: <https://ssrn.com/abstract=2099798> o <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2099798>.
- Cambini, C. y L. Rondi. 2010. Regulatory independence and political interference: evidence from EU mixed-ownership utilities' investment and debt. Documento de trabajo 458. Milán: Fondazione Eni Enrico Mattei.
- Caruso, G. D. y S. J. Miller. 2014. Quake'n and Shake'n... Forever! Long-Run Effects of Natural Disasters: A Case Study on the 1970 Anchash Earthquake. *Development Economics: Regional & Country Studies eJournal*.
- Cavallo, E., A. Powell y T. Serebrisky (eds.). 2020. *De estructuras a servicios. El camino a una mejor infraestructura en América Latina y el Caribe*. Serie Desarrollo en las Américas. Washington, D.C.: BID. Disponible en: <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/De-estructuras-a-servicios-El-camino-a-una-mejor-infraestructura-en-America-Latina-y-el-Caribe.pdf>.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe). 2015. *La economía del cambio climático en América Latina y el Caribe: Paradojas y desafíos del desarrollo sostenible*. Santiago de Chile: CEPAL. Disponible en: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/37310-la-economia-cambio-climatico-america-latina-caribe-paradojas-desafios-desarrollo>.
- Cofemer (Comisión Federal de Mejora Regulatoria). 2012. *Reforma regulatoria en América Latina*. Ciudad de México: Cofemer.
- Comisión Australiana de Productividad. 2006. Potential Benefits of the National Reform Agenda. Melbourne: Productivity Commission Research Paper Report to the Council of Australian Governments. Disponible en: <https://www.pc.gov.au/research/completed/national-reform-agenda>.
- Comisión Europea. 2017. *Better Regulation Toolbox*. Bruselas: Comisión Europea. Disponible en: https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/planning-and-proposing-law/better-regulation-why-and-how/better-regulation-guidelines-and-toolbox_en.
- Costa, L. y M. S. Aubyn. 2012. The Macroeconomic Effects of Legal-Simplification Programmes. Documento de trabajo. Lisboa: Technical University of Lisbon and UECE.
- Coulibaly, E. et al. 2020. *Reimagining the global economy: Building back better in a post-COVID world*. Washington, D.C.: Brookings. Disponible en: <https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2020/11/Reimagining-Global-Economy.pdf>.
- Dabla-Norris, E. y G. Inchauste. 2007. Informality and Regulations: What Drives Firm Growth? Documentos de trabajo del FMI, 07(112), 1. Washington, D.C.: FMI. Disponible en: <https://doi.org/10.5089/9781451866766.001>.

- Datta, S., J. J. Miranda, L. Zoratto, O. Calvo-González, M. Darling y K. Lorenzana. 2015. A Behavioral Approach to Water Conservation: Evidence from Costa Rica. Documento de trabajo sobre investigaciones relativas a políticas N.º 7283. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- DNP (Departamento Nacional de Planeación). 2017. *Reporte: Aproximación al inventario normativo por medio del piloto Big Data regulatorio*. Bogotá: DNP.
- DrivenData. 2022. Keeping it Fresh: Predict Restaurant Inspections. Denver, CO: DrivenData Labs. Disponible en: <https://www.drivendata.org/competitions/5/keeping-it-fresh-predict-restaurant-inspections/>.
- Edwards, G. y L. Waverman. 2006. The effects of public ownership and regulatory independence on regulatory outcomes. *Journal of Regulatory Economics*, 29(1): 23-67. Disponible en: <https://link.springer.com/article/10.1007/s11149-005-5125-x>.
- Eggers, W. D., M. Flynn, J. O’Leary y B. Chew. 2020. Governments’ response to COVID-19: From pandemic crisis to a better future. *Deloitte Insights*, 16 de abril. Disponible en: <https://www2.deloitte.com/us/en/insights/economy/covid-19/governments-respond-to-covid-19.html>.
- Eggers, W. D., M. Turley y P. K. Kishnani. 2018. The future of regulation: Principles for regulating emerging technologies. *Deloitte Insights*. Disponible en: <https://www2.deloitte.com/us/en/insights/industry/public-sector/future-of-regulation/regulating-emerging-technology.html>.
- Farias, P. et al. 2016. *Gobiernos que sirven: Innovaciones que están mejorando la entrega de servicios a los ciudadanos*. Washington D.C.: BID. Disponible en: <https://publications.iadb.org/es/publicacion/17464/gobiernos-que-sirven-innovaciones-que-estan-mejorando-la-entrega-de-servicios-los>.
- Farias, P. y S. Ribeiro. 2002. Regulação e os novos modelos de gestão no Brasil. *Revista do Serviço Público*. Brasília: ENAP.
- Farrow, S. 2000. Improving Regulatory Performance: Does Executive Oversight Matter? (Documento mimeografiado).
- FMI (Fondo Monetario Internacional). 2022. *World Economic Outlook Update: Rising Caseloads, a Disrupted Recovery, and Higher Inflation*. Washington, D.C.: FMI. Disponible en: <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2022/01/25/world-economic-outlook-update-january-2022>.
- Gelauff, G. y A. Lejour. 2006. Five Lisbon Highlights, the economic impact of reaching these targets. La Haya: Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis.
- Gilardi, F. y F. Servalli. 2011. The consequences of regulatory independence: evidence from bank capital regulation. (Documento mimeografiado).
- Gobierno de Israel. 2018. A Guide to Risk Management in Regulation and Public Policy. Tel-Aviv: Gobierno de Israel.
- Graff Zivin, J., S. M. Hsiang y M. Neidell. 2018. Temperature and Human Capital in the Short and Long Run. *Journal of the Association of Environmental and Resource Economists*, 5: 77-105.
- Graff Zivin, J. y M. Neidell. 2014. Temperature and the Allocation of Time: Implications for Climate Change. *Journal of Labor Economics*, 32: 1-26.

- Graham, J. 2008. Saving lives through administrative law and economics. *University of Pennsylvania Law Review*, 157: 394-395. Disponible en: <https://biotech.law.lsu.edu/blog/graham157upalrev3952008pdf.pdf>.
- Hahn, R. W. y P. C. Tetlock. 2008. Has economic analysis improved regulatory decisions? *Journal of Economic Perspectives*, 22(1): 67-84. Disponible en: <https://www.aeaweb.org/articles?id=10.1257/jep.22.1.67>.
- Hoekman, B. y P. Mavroidis. 2005. *Regulatory Spillovers and the Trading System: From coherence to Cooperation*. Ginebra: ICTSD y FEM.
- ITC (Centro de Comercio Internacional). 2020. *The SME Competitiveness Outlook 2020*. Ginebra: ITC.
- Jaime, M. y F. Carlsson. 2016. Social Norms and Information Diffusion in Water-Saving Programs: Evidence from a Randomized Field Experiment in Colombia. Documentos de trabajo en Economía N.º 652. Gotemburgo: Universidad de Gotemburgo, Departamento de Economía.
- Jalilian, H. C. Kirkpatrick y D. Parker. 2003. Creating the conditions for international business expansion: the impact of regulation on economic growth in developing countries - a cross-country analysis. Disponible en: <https://www.semanticscholar.org/paper/Creating-the-Conditions-for-International-Business-Jalilian-Kirkpatrick/a0ccfc0e11f4a2534e4d7ce220a1ad56afd78b21>.
- , 2007. The impact of regulation in developing countries: a cross sectional analysis. *World Development*, 35(1): 87-103.
- Kahn, Matthew E. 2005. The death toll from natural disasters: The role of income, geography, and institutions. *The Review of Economics and Statistics*, Vol. 87(2).
- Kalkstein, A. J. y S. C. Sheridan. 2007. The social impacts of the heat-health watch/warning system in Phoenix, Arizona: Assessing the perceived risk and response of the public. *International Journal of Biometeorology*, Vol. 52(1), octubre.
- Kharas, H. y J. W. McArthur. 2020. Reimagining the global economy: Building back better in a post-COVID-19 world. En: *Sustainable Development Goals: How can they be a handrail for recovery?* Washington, D.C.: Brookings. Disponible en: <https://www.brookings.edu/multi-chapter-report/reimagining-the-global-economy-building-back-better-in-a-post-covid-19-world/>.
- Kelly, P.M. y W.N. Adger. 2000. Theory and practice in assessing vulnerability to climate change and facilitating adaptation. *Climatic Change*, Vol. 47(4).
- Levy, S. 2018. *Esfuerzos mal recompensados: la elusiva búsqueda de la prosperidad en México*. Washington, D.C.: BID. Disponible en: https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Esfuerzos_mal_recompensados_La_elusiva_b%C3%BAsqueda_de_la_prosperidad_en_M%C3%A9xico.pdf.
- Martin, C. et al. 2013. Mitigación y adaptación al cambio climático a través de la vivienda pública. Marco teórico para el Diálogo Regional de Políticas sobre Cambio Climático del BID. Washington D.C.: BID. Disponible en: <https://publications.iadb.org/es/publicacion/16740/mitigacion-y-adaptacion-al-cambio-climatico-traves-de-la-vivienda-publica-marco>.

- Mesquita-Moreira, M. y E. Stein (eds.). 2019. *De promesas a resultados en el comercio internacional: lo que la integración global puede hacer por América Latina y el Caribe*. Washington, D.C.: BID. Disponible en: https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/De_promesas_a_resultados_en_el_comercio_internacional_Lo_que_la_integraci%C3%B3n_global_puede_hacer_por_Am%C3%A9rica_Latina_y_el_Caribe.pdf.
- Nazrul-Islam, S. y J. Winkel. 2017. *Climate Change and Social Inequality*. Documento de trabajo 152. Nueva York, NY: Naciones Unidas. Disponible en: <https://www.un.org/development/desa/publications/working-paper/wp152>.
- OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos). 2010. *Risk and Regulatory Policy: Improving the Governance of Risk en OECD Reviews of Regulatory Reform*. París: OCDE. Disponible en: https://www.oecd-ilibrary.org/governance/risk-and-regulatory-policy_9789264082939-en.
- , 2012. *International Regulatory Cooperation: Draft Case Study on Transnational Private Regulation*. París: OCDE.
- , 2013. *International Regulatory Cooperation: Addressing Global Challenges*. París: OCDE.
- , 2018. *Regulatory Policy Outlook*. París: OCDE.
- , 2019. *Regulatory effectiveness in the era of digitalization*. París: OCDE. Disponible en: <https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/Regulatory-effectiveness-in-the-era-of-digitalisation.pdf>.
- , 2020a. *Regulatory Impact Assessment: OECD Best Practice Principles for Regulatory Policy*. París: OCDE.
- , 2020b. *International Regulatory Cooperation: Adapting rulemaking for an interconnected world*. París: OCDE.
- , 2020c. *Building back better: A sustainable, resilient recovery after COVID-19*. París: OCDE. Disponible en: https://read.oecd-ilibrary.org/view/?ref=133_133639-s08q2ridhf&title=Building-back-better_-_A-sustainable-resilient-recovery-after-Covid-19.
- , 2021. *Regulatory Policy Outlook 2021*, OECD Publishing. París: OCDE. Disponible en: <https://doi.org/10.1787/38b0fdb1-en>.
- OICU-IOSCO (Organización Internacional de Comisiones de Valores). 2021. *Recommendations on Sustainability-Related Practices, Policies, Procedures and Disclosure in Asset Management*. Madrid: IOSCO. Disponible en: <https://www.iosco.org/library/pubdocs/pdf/IOSCOPD679.pdf>.
- OIT (Organización Internacional del Trabajo). 2020. *Observatorio de la OIT: La COVID-19 y el mundo del trabajo. Sexta edición*. Ginebra: OIT. Disponible en: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/briefingnote/wcms_755917.pdf.
- OMC (Organización Mundial de Comercio). 2020. *WTO report looks at standards and regulations notified by members in COVID-19 response*. Ginebra: OMC. Disponible en: https://www.wto.org/english/news_e/news20_e/covid_20may20_e.htm.

- Pelling, M., O. A. Özerdem y S. Barakat. 2002. The macro-economic impact of disasters. *Progress in Development Studies*, Vol. 2(4), octubre.
- Pérez, D. R. y Z. Xie. 2018. Regulation & Economic Growth. En: USDA (Departamento de Agricultura de los Estados Unidos), *The relationship between regulatory form and productivity: an empirical application to agriculture*, pp. 1-19. Washington, D.C.: USDA.
- Scartascini, C. 2019. Con la mirada en los sesgos: El BID y la implementación de políticas públicas. *Integración y Comercio*, 45, Año 23, diciembre, pp. 136-144.
- UNCTAD (Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo). 2017. Responsible financing: The role of «soft law» in promoting sustainable lending and borrowing practice. 11th UNCTAD Debt Management Conference. Ginebra: UNCTAD. Disponible en: https://unctad.org/system/files/non-official-document/2017_p5_lastra.pdf.
- Vargas, M. 2015. Informality in Paraguay: Macro-Micro Evidence and Policy Implications. Documentos de trabajo del FMI N.º 15(245), 1. Washington, D.C.: FMI. Disponible en: <https://doi.org/10.5089/9781513529271.001>.
- Westerman, G., C. Calmédjane, D. Bonnet y P. Ferraris. 2011). *Digital Transformation: A Roadmap for Billion-Dollar Organizations*. Cambridge, MA: MIT Center for Digital Business and Capgemini Consulting. Disponible en: https://www.capgemini.com/wp-content/uploads/2017/07/Digital_Transformation__A_Road-Map_for_Billion-Dollar_Organizations.pdf.
- Wong, J. 2020. COVID-19: How to get back to better, not just back to normal. Londres: EY. Disponible en: https://www.ey.com/en_gl/innovation/covid-19-how-to-get-back-to-better-not-just-back-to-normal.

