



**Comisión de Regulación
de Telecomunicaciones**

**Impacto del marco regulatorio en su conjunto,
en relación con la sostenibilidad, viabilidad y
dinámica del sector de las telecomunicaciones**

Cuarto Informe

Parte III

**Metodología para la evaluación de impactos
y guía para la evaluación de futuras
acciones regulatorias**

Bogotá D.C., julio de 2007

CUARTO INFORME

ÍNDICE GENERAL

PARTE 1 ANÁLISIS INTEGRAL DE LOS IMPACTOS DE LAS PRINCIPALES MEDIDAS REGULATORIAS EXPEDIDAS ENTRE EL AÑO 2000 Y EL AÑO 2005

PARTE II ANÁLISIS PARTICULAR DE OCHO RESOLUCIONES EXPEDIDAS ENTRE EL AÑO 2000 Y EL AÑO 2005

VOLUMEN 1 IMPACTO DE LAS MEDIDAS REGULATORIAS EXPEDIDAS ENTRE 2000 Y 2002

VOLUMEN 2 IMPACTO DE CUATRO MEDIDAS REGULATORIAS EXPEDIDAS ENTRE EL 2002 Y 2005

PARTE III METODOLOGÍA PARA LA EVALUACIÓN DE IMPACTOS Y GUÍA PARA LA EVALUACIÓN DE FUTURAS ACCIONES REGULATORIAS

CUARTO INFORME

PARTE III: METODOLOGÍA PARA LA EVALUACIÓN DE IMPACTOS Y GUÍA PARA LA EVALUACIÓN DE FUTURAS ACCIONES REGULATORIAS

TABLA DE CONTENIDO

	PÁGINA
INTRODUCCIÓN	1
1. PLANTEAMIENTOS CONCEPTUALES, DEFINICIONES Y MEJORES PRÁCTICAS	2
1.1 PLANTEAMIENTOS CONCEPTUALES SOBRE REGULACIÓN	2
1.1.1 Justificaciones de la regulación	4
1.1.2 Justificaciones de la desregulación	6
1.1.3 La función objetivo del regulador	9
1.2 PLANTEAMIENTOS CONCEPTUALES SOBRE EVALUACIÓN DE IMPACTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS	11
1.3 LA NECESIDAD DEL ANÁLISIS DE IMPACTO REGULATORIO	18
1.4 MEJORES PRÁCTICAS	19
1.5 CLASIFICACIÓN DE LAS PRÁCTICAS DE EVALUACIÓN	27
2. REVISIÓN DE LAS EXPERIENCIAS INTERNACIONALES	31
2.1 ESTADOS UNIDOS	33
2.2 REINO UNIDO	35
3. PLANTEAMIENTO METODOLÓGICO PARA EL CASO DE LA CRT	38
3.1 PLANTEAMIENTO METODOLÓGICO GENERAL	38
3.2 LISTA DE CHEQUEO CUALITATIVA	39
3.3 TALLERES DE CONSULTA A EXPERTOS	39
3.4 ESTIMACIONES BASADAS EN INFORMACIÓN SECUNDARIA	41
3.5 ESTIMACIONES BASADAS EN ENCUESTAS	42
3.6 MODELOS MICROECONÓMICOS DE SIMULACIÓN DEL COMPORTAMIENTO DEL CONSUMIDOR	42
4. PROPUESTA DE INDICADORES DE GOBERNABILIDAD PARA EL ENTE REGULADOR	44
ANEXOS	
ANEXO 1	ENCUESTA TELEFÓNICA A USUARIOS RESIDENCIALES
ANEXO 2	TALLERES DELPHOS
ANEXO 3	ENCUESTAS Y ENTREVISTAS A LOS OPERADORES Y PROVEEDORES DEL SECTOR
ANEXO 4	INFORMACIÓN DISPONIBLE EN INTERNET IDENTIFICADA
ANEXO 5	BIBLIOGRAFÍA

INTRODUCCIÓN

Este documento forma parte del Informe de Econometría S.A. a la CRT sobre el “Impacto del marco regulatorio en su conjunto, en relación con la sostenibilidad, viabilidad y dinámica del sector de las telecomunicaciones en Colombia”

El Informe completo se presenta en tres partes. Este documento es la Parte III de dicho informe y contiene los elementos conceptuales, metodológicos y de información que se han utilizado para el análisis de impactos de la regulación de la CRT entre el año 2000 y el año 2005.

La presentación se hace en cuatro capítulos y en una serie de anexos complementarios.

El Capítulo 1 presenta, en primer término, una serie de planteamientos conceptuales sobre regulación y sobre la evaluación de impactos de políticas públicas; luego plantea los problemas generales de la regulación en telecomunicaciones; y finalmente plantea la necesidad del análisis de impacto regulatorio, tanto en su versión ex ante, como en su versión ex post, y termina con la identificación de las mejores prácticas a nivel internacional.

El Capítulo 2 presenta la revisión de las experiencias internacionales con los estudios tipo AIR en tres países: Estados Unidos, el Reino Unido y México; y se hace referencia a la presencia de estos estudios por grandes regiones a nivel mundial

El Capítulo 3, plantea una metodología por niveles de generalidad que permite llevar a cabo un análisis inicial sobre indicadores más y profundizar el análisis en aquellos aspectos donde se encuentre un mayor nivel de incertidumbre en los resultados o donde los costos y beneficios sean más difíciles de estimar sin información primaria. Se hacen recomendaciones acerca del tipo de análisis que se realizará durante la consultoría, el tipo de medidas que deberían ser objeto de AIR, estableciendo las circunstancias y causas por las cuales algunos tipos particulares de evaluación son más apropiados en ciertos casos particulares.

El Capítulo 4, incluye una propuesta de indicadores de gobernabilidad para el ente regulador.

El documento incluye adicionalmente una serie de Anexos que describen los operativos que se realizaron para la recolección de la información utilizada en este estudio, incluyendo al final una serie de referencias bibliográficas utilizadas.

CAPÍTULO 1

PLANTEAMIENTOS CONCEPTUALES, DEFINICIONES Y MEJORES PRÁCTICAS

1.1 PLANTEAMIENTOS CONCEPTUALES SOBRE REGULACIÓN

La existencia del Estado se justifica en la medida que interviene en las actividades internas de las naciones y en las relaciones que estas tienen con las demás naciones. Estas intervenciones del Estado generalmente están regidas por unos criterios generales a manera de documento constitucional que debe expresar e interpretar las prioridades y preferencias básicas de la sociedad que compone la nación. Por lo tanto se espera que la intervención del Estado bajo estos criterios constitucionales tienda a incrementar el nivel de bienestar general de la sociedad.

Las principales formas de intervención del Estado en la economía, cuya base constitucional se encuentra en el artículo 334 son las que se presentan en el siguiente cuadro:

Rama	Forma de Intervención
Rama Legislativa	Leyes de intervención económica ,
Rama Judicial	Sentencias frente a acciones constitucionales Jurisprudencia (sentencias sobre el mismo tema)
Administración Pública	Regulación específica (de acuerdo a su competencia) Política Monetaria (Liquidez) Política Fiscal (Compra de bienes o servicios vs. ingresos tributarios y no tributarios) Producción directa de bienes y servicios Administración de Bienes Públicos (directa o indirecta) Otros programas proyectos y acciones administrativas

Todas las intervenciones estatales son susceptibles de ser evaluadas y en general existen mecanismos previstos para dicha evaluación, los cuales van desde la rendición de cuentas (a órganos de control y a comunidades) hasta los mecanismos democráticos de relevo en la administración del Estado. Mientras que los órganos de control del Estado (Procuraduría, Contraloría, Fiscalía, Comisiones de investigación legislativa, tribunales judiciales, etc.) hacen una evaluación del ajuste de las intervenciones estatales a las normas establecidas, lo cual representa una evaluación de la forma como se llevan a cabo las acciones y se toman decisiones (gestión y resultados) a diferentes niveles, el proceso electoral se constituye en una evaluación del impacto de las intervenciones del ejecutivo y el legislativo por parte de los ciudadanos. Esta evaluación es por naturaleza subjetiva, aunque pueda basarse en informaciones y análisis con algún grado de objetividad.

La regulación es una forma de intervención del Estado en la economía mediante la cual se influyen, condicionan o restringen determinadas acciones de los agentes económicos en el mercado con el objetivo de lograr un mayor nivel de bienestar que el que se obtendría sin dicha intervención.

De acuerdo con la norma que establece la evaluación regulatoria a nivel Federal en Estados Unidos¹ la regulación es cualquier medida de aplicabilidad general y efectos futuros expedida por una entidad estatal mediante la cual la entidad pretende interpretar implementar, o reglamentar una ley o una política, así como para describir los procedimientos y prácticas requeridos para alguna entidad.

La regulación para un sector económico en un país en particular depende de las condiciones de entorno existente, el cual se compone de²:

- La organización industrial del sector,
- La estructura de la demanda
- Las externalidades
- Los flujos de información
- Los costos de transacción
- El ambiente político y las estructuras administrativas
- El conjunto de instrumentos factibles (marco jurídico superior)

Según Posner³ la regulación busca intervenir en el mercado para evitar o subsanar las fallas que el mercado tiene, con el fin de maximizar el bienestar de la sociedad cuando el mercado no lo hace. La efectividad, eficiencia y equidad que pueda ser lograda por la regulación dependen entonces de la capacidad que tenga el regulador para definir una asignación de recursos de una mejor manera que la que puede hacer el mercado mismo si no se interviene.

Además de la teoría microeconómica que permite identificar la necesidad de intervención por parte de una entidad reguladora estatal existen teorías que buscan explicar el comportamiento del regulador dentro de las cuales se pueden resaltar la teoría del interés público y la teoría de la captura del regulador.

¹ Executive Order 12866 / 1996

² Laffont & Tirole (1999), "A Theory of incentives in procurement and regulation" 4th Ed. MIT

³ Posner (1974) "Theories of Economic Regulation", Bell Journal of Economics and Management.

Teoría del interés público: Esta teoría postula que la regulación responde a la demanda del público hacia el Estado por la corrección de ineficiencias e inequidades en el mercado. Plantea la existencia de una función de demanda de regulación y un monopolio del Estado para regular. Una primera versión de esta teoría supone que el costo de regular es muy bajo y que los mercados son frágiles, inequitativos e ineficientes. Se le critica el suponer que la racionalidad del regulador responde a la lógica de la teoría microeconómica del productor, a lo cual se responde que no hay nada que indique que las personas que se desempeñan en el sector público no estén dispuestas a defender los intereses públicos, de la misma forma que los funcionarios privados defienden el interés de las empresas. Otros enfoques incorporan que los reguladores (tanto en el ejecutivo como en el legislativo) son motivados por el interés público lo cual les permite tener en cuenta consideraciones de largo plazo en sus decisiones, mientras que las empresas se mueven por un interés propio, de más corto plazo.

Teoría de la Captura del regulador: Esta teoría postula que la regulación busca también satisfacer las exigencias de los grupos de presión más poderosos. En la medida que los grandes capitalistas controlan las instituciones de la sociedad intuye que a través de las instituciones se controla la regulación. Existe una clara evidencia de la influencia de los grupos de interés en los procesos legislativo y administrativo. Es además evidente que no todos los grupos de interés tienen la misma capacidad de influir. En la medida que la regulación tiene la capacidad de beneficiar a unos agentes más que a otros, hay sectores con una disposición a pagar muy alta y están dispuestos a invertir grandes sumas en buscar diferentes medios (legales o no) para influir sobre los reguladores.

Como se puede ver, existen posiciones ideológicas teóricas y políticas diferentes acerca de la conveniencia o no de la regulación. A continuación se busca presentar los principales elementos conceptuales que influyen en la decisión de regular o no regular, la lógica que guía los procesos de evaluación de intervenciones estatales, y las prácticas más recomendables para la evaluación de si una regulación en particular es conveniente o no.

1.1.1 Justificaciones de la regulación

Para los clásicos como Adam Smith, las fuerzas del mercado pueden garantizar los resultados más adecuados en la distribución de los recursos de una economía, en la medida que cada uno de los agentes que participan en dicho mercado actúe guiándose exclusivamente en su propio bienestar.

El que los resultados sean los ‘más adecuados’ se determina mediante la definición del concepto de óptimo de Pareto y un conjunto de teoremas, denominados teoremas básicos de la teoría del bienestar. En los siguientes recuadros se enuncian estos conceptos.

EFICIENCIA DE PARETO:

Una asignación de precios, cantidades y rentas es un equilibrio de Pareto, si para poder aumentar el bienestar de alguno de los agentes que intervienen, es necesario reducir el de al menos uno de los demás. Es decir que no existe otra asignación que dejando a todos igual de satisfechos permita mejorar el bienestar de alguien en particular.

TEOREMAS BÁSICOS DE LA ECONOMÍA DEL BIENESTAR

Si se deja en libertad a los agentes económicos para que intercambien bienes y servicios se logra una asignación de recursos que es pareto-eficiente.

Cualquier distribución pareto-eficiente que se considere socialmente justa puede alcanzarse por medio de intercambios libres si se parte de una distribución inicial compatible con la que se desea alcanzar.

Sin embargo la demostración de estos teoremas básicos está soportada en un conjunto de supuestos que se enuncian a continuación:

- Los teoremas básicos suponen que hay **perfecta información** disponible para todos los agentes
- Existen **precios para todos los bienes** (no hay bienes públicos ni mercados incompletos)
- Todos los agentes son precio-aceptantes (existe una gran concurrencia de oferentes y demandantes, o **competencia perfecta**, en donde ninguno puede determinar o influir significativamente sobre el precio, por sí solo)
- No hay externalidades.
- Los agentes son racionales

Si alguno de estos supuestos no se cumple, es lo que se denomina una falla del mercado, no se puede garantizar que el mercado obtenga una solución que sea óptimo de Pareto.

Stiglitz, por ejemplo, postula que en la realidad se viola permanentemente el supuesto de perfecta información lo cual lleva a situaciones de mercados incompletos, selección adversa y riesgo moral.

- Mercados incompletos. No hay mercados que cubran todos los riesgos inherentes a los intercambios presentes y futuros.

- Selección Adversa. los agentes económicos buscan aprovechar las asimetrías de información para obtener beneficios.
- Riesgo Moral. Cuando hay asimetría de información entre la oferta y la demanda pueden manipularse comportamientos para sacar ventaja de la asimetría.

Los neoclásicos admiten también que hay mercados donde los teoremas no aplican como:

- Mercados en donde existen fuertes externalidades. Existen beneficios y costos que están vinculados al intercambio y que no se reflejan necesariamente en los precios.
- La existencia de bienes públicos⁴, es decir bienes cuyo uso y disfrute no necesariamente excluye el uso y disfrute por parte de otros consumidores y algunos de los cuales no cuentan con un precio. La intervención del Estado en la regulación del uso de los bienes públicos permite garantizar el derecho al uso y disfrute del bien público para todos los interesados (presentes y futuros).
- Economías de escala. Existen casos en los cuales los costos fijos son tan altos que resulta más eficiente producir mediante monopolios o mercados muy concentrados que en competencia perfecta.

Al hacerse ineficiente un mercado, en el sentido de Pareto, por fallas derivadas del incumplimiento de los supuestos de los teoremas, se justificaría la regulación en la medida que la solución del regulador sea similar a la que se obtendría si dichos supuestos se cumplieran.

También existen argumentos para la justificación de la regulación por objetivos de equidad, pues además de las posibles fallas ya mencionadas, los teoremas son de carácter estático y no contemplan diferencias de dotación previa entre agentes. Las condiciones iniciales, a partir de las cuales se optimiza el equilibrio, en muchos casos no son compatibles con la asignación que se considera socialmente justa.

1.1.2 Justificaciones de la desregulación

Como se ha visto, los argumentos económicos tradicionales para la regulación económica se refieren, por lo general, a la existencia de fallas de mercado y a consideraciones de equidad. Sin embargo, así como existe la posibilidad de fallas de mercado, también pueden existir fallas en el diseño de las medidas que pretenden solucionar el problema y, aún peor, pueden existir normas estatales que generan impedimentos para el adecuado funcionamiento del mercado como:

⁴ Un bien público es un bien que sólo puede consumirse simultáneamente por un colectivo de agentes económicos, de manera que si está disponible para un consumidor debe estar disponible para los demás

- Restricciones al intercambio de información,
- Barreras de entrada de nuevos oferentes al mercado, como pueden ser normas técnicas innecesarias o restricciones legales a la formación de empresas.
- Cargas impositivas diferenciales que distorsionan los precios de mercado o crean eficiencias artificiales.
- Conformación de monopolios y oligopolios mediante otorgamiento de contratos exclusivos o licencias a pocos agentes, en mercados en donde podría existir un mercado competido.
- Otorgamiento de subsidios a empresas ineficientes.

Estas fallas pueden originarse generalmente en la falta de información veraz para evaluar previamente el impacto y conveniencia de la regulación, así como en decisiones gubernamentales basadas en argumentos no económicos⁵.

Es posible, en muchas situaciones, que en presencia de fallas de mercado, el costo social de no alcanzar la eficiencia de Pareto en algunos casos sea tan pequeño que sean superados por los costos de transacción impuestos por la regulación, sumados a los costos asociados a las actividades requeridas para regular (levantamiento de información, apoyo técnico, etc.). Sin embargo puede darse también que estos sobrecostos regulatorios se justifiquen frente a un beneficio adicional en términos de equidad distributiva.

Por otra parte, teniendo en cuenta la capacidad coercitiva del Estado y las asimetrías en la información entre los agentes y el regulador, en muchos casos, para agentes económicos con capacidad de presión, influir para obtener una regulación favorable puede ser una estrategia menos costosa que enfrentar el funcionamiento mismo del mercado.

En general, la Regulación es ex ante. No obstante, como lo prevé la Ley 142/94, la CRT tiene ciertas atribuciones para regular ex post, cuando se comprueba que un Operador que tiene un Objeto Social múltiple limita la competencia y no produce economías de escala, en cuyo caso puede obligarla a tener objeto exclusivo; o cuando un Operador usa su posición dominante para impedir el desarrollo de la competencia si esta es posible o si otorga subsidios con el servicio que no tiene amplia competencia a los que sí la tienen y, en general, cuando incurre en prácticas restrictivas de la competencia.

El mayor riesgo de fallo regulatorio está en la calidad de la información a la cual puede acceder el regulador para tomar las decisiones regulatorias. En general, aunque no siempre, se trata de información generada por los mismos agentes participantes en el mercado y por

⁵ Programa de modernización de la gestión pública del Uruguay “Metodología para la medición de impacto regulatorio” Informe de cumplimiento de las condiciones previas al desembolso del préstamo.

lo tanto es susceptible de contener distorsiones o vacíos, dirigidos a influir en las decisiones del regulado. Por otra parte tanto consumidores como oferentes tienen la posibilidad de establecer grupos de presión que buscan influir en las decisiones del regulador.

En este escenario las decisiones del regulador dependen en gran medida de la capacidad de los diferentes grupos de presión; de su destreza para evaluar la consistencia y verosimilitud de la información suministrada por los agentes; de su creatividad para generar mecanismos de autorregulación o establecer incentivos para reducir las fallas del mercado; y de la posibilidad de basar sus decisiones en información que no pueda ser alterada por los interesados.

En resumen, a veces el remedio es peor que la enfermedad, y la regulación termina generando una situación con más costos sociales que beneficios. Los fallos regulatorios se encuentran cuando los procedimientos son ineficaces; no son los apropiados para cumplir los objetivos públicos de acuerdo a las prioridades sociales; imponen sobre costos innecesarios en el desarrollo de la actividad; o cuando las decisiones regulatorias responden a los intereses particulares del regulador (funcionarios y políticos) y no al bienestar general. Así pues se clasifican en tres tipos de fallos⁶[2]:

- De información e incentivos: el regulador fija precios sin conocer los costos de eficiencia reales. Si son muy altos no existirá incentivo para mejorar si son muy bajos se pone en peligro la viabilidad de las empresas.
- De consistencia de las decisiones: las decisiones públicas son dominadas por consideraciones de corto plazo (por la periodicidad de las elecciones) lo cual aunque logre una eficiencia estática pocas veces es compatible con una eficiencia dinámica de largo plazo.
- De captura: si los grupos de interés que efectivamente logran influir sobre la regulación a su favor son minoritarios y no representativos las decisiones no son eficientes ni equitativas.

La carencia de información sobre el impacto regulatorio, a la hora de las decisiones, es un problema que enfrentan muchos reguladores, pues una decisión fundamentada exige el conocimiento de las estructuras de demanda y oferta, así como de costos existentes en los mercados objeto de regulación, información que no es fácilmente accesible para el tomador de decisiones⁷. Sin embargo una situación más grave se presenta cuando distorsiones en la información disponible llevan al regulador a imponer medidas que restrinjan la competencia, generen rentas excesivas a grupos especiales de agentes y afecten la distribución de recursos.

⁶ Lasheras (1999) "La regulación económica de los servicios públicos" 1ª Ed. Ariel Economía.

⁷ Programa de modernización de la gestión pública del Uruguay, Ibidem

Así pues, aunque el análisis previo de la información que permite medir el impacto de las medidas regulatorias es importante y deben establecerse y formalizarse los procedimientos adecuados para llevarlo a cabo, es de vital importancia tener conciencia plena de los peligros de la asimetría de la información en esta etapa de la toma de decisiones.

Adicionalmente de acuerdo con Jacobs⁸ el regulador esta bajo la presión de otros actores (gubernamentales, académicos, internacionales, etc.) que se pueden clasificar de la siguiente manera:

- Aquellos que se preocupan por los costos de la regulación y la inflación regulatoria en un ambiente complejo y difícil para las empresas,
- Aquellos que consideran que la regulación es una herramienta esencial para proteger valores sociales de todo tipo, y
- Aquellos que se preocupan por los efectos colaterales en otras áreas de política como la generación de empleo, la competitividad comercial internacional, o los aspectos ambientales.

1.1.3 La función objetivo del regulador

En general el regulador como sustituto del mercado eficiente, debe tomar decisiones que redunden en beneficio de los consumidores y de las empresas del sector. Es decir que aunque en el corto plazo se busque el mayor beneficio para los usuarios, debe asegurarse la sostenibilidad de las empresas oferentes para que se garantice la oferta futura.

A nivel conceptual, aunque nunca se ha hecho un ejercicio formal de esta naturaleza, la función objetivo del regulador debería componerse del excedente de los consumidores y de los beneficios de los productores regulados, la cual puede incluir ponderadores que representen el peso relativo que el regulador le da a cada uno, de acuerdo con las políticas de largo plazo del Estado. Este esquema se constituye en una teoría o hipótesis de cómo debería actuar el regulador, que podría dar luces sobre el comportamiento real.

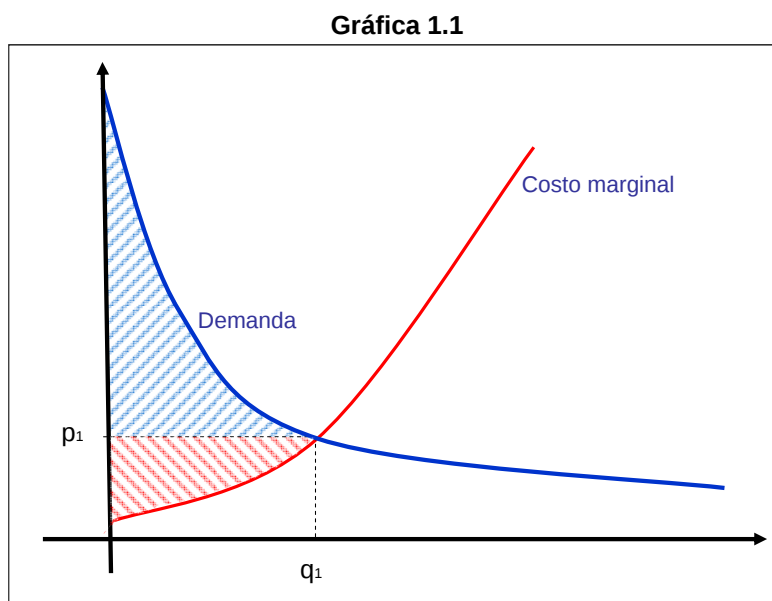
Por ejemplo, si se trata de una regulación de precios, la ecuación correspondiente de este esquema sería la siguiente.

$$\max_p \quad W(p) = E(p) + \alpha \pi(p)$$

⁸ Jacobs, Scott (2005) "An Overview of Regulatory Impact Analysis in OECD Countries" capítulo 1 del libro *Regulatory Impact Analysis* OECD.

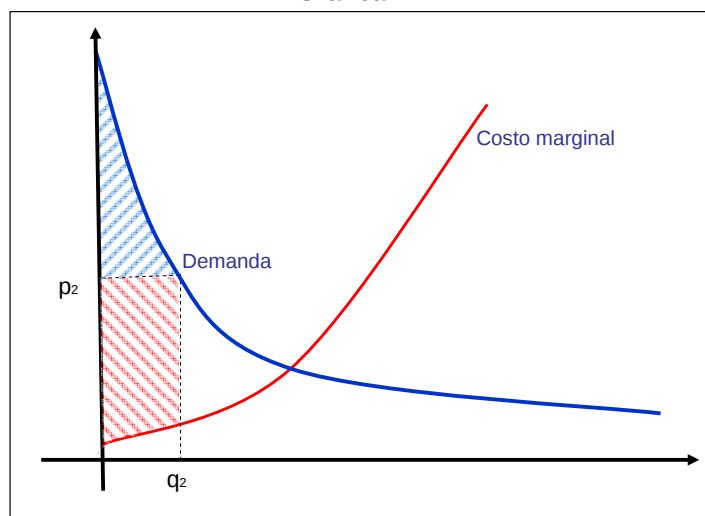
Donde $E(p)$ es el excedente del consumidor obtenido al nivel de precios establecido (área azul en la gráfica), $\pi(p)$ representa el excedente del productor y α es un factor que permite dar un valor mayor a cada unidad monetaria de un tipo de agente frente al otro. Por ejemplo si el regulador valora más el beneficio de los consumidores que el de los productores, será un número menor que uno y viceversa.

Como lo presenta la siguiente gráfica, en una situación de amplia concurrencia de demandantes y oferentes la solución de mercado, que se ubica en el cruce entre la curvas de oferta y demanda, produce el máximo valor de W con $\alpha=1$.



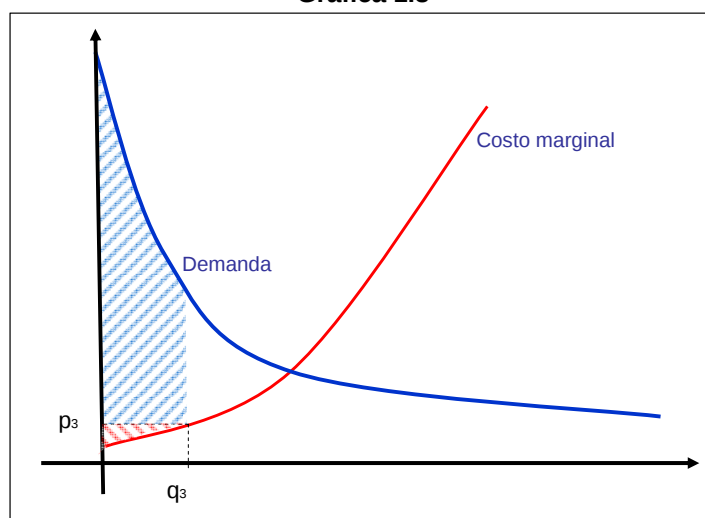
Si el regulador establece un precio superior o inferior a p_1 se obtiene un bienestar general inferior al que se obtendría en equilibrio de mercado. Si el precio regulado se establece por encima del precio de equilibrio competitivo, el excedente del productor puede aumentarse (según las elasticidades de las curvas) pero siempre se tendrá una reducción en el excedente del consumidor.

Gráfica 1.2



Si por el contrario, el precio regulado es inferior al precio de mercado en condiciones de competencia, puede ser que el excedente del consumidor se incremente, pero habrá sin duda una reducción en el excedente del productor.

Gráfica 1.3



1.2 PLANTEAMIENTOS CONCEPTUALES SOBRE EVALUACIÓN DE IMPACTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

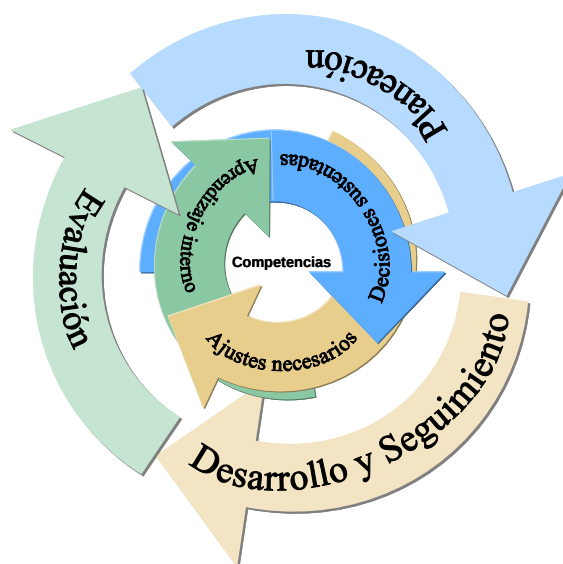
Dentro de los diferentes tipos de intervención estatal mencionados en la sección anterior, son los proyectos de inversión y los programas sociales los que han sido objeto de una más amplia evaluación económica durante el siglo XX, inicialmente con métodos heredados del

análisis financiero privado de flujos de efectivo y posteriormente con la introducción de conceptos económicos de beneficios y costos sociales.

La justificación para llevar a cabo dichas evaluaciones económicas se encuentra en que dichos proyectos y programas afectan los costos agregados de la sociedad, vía erogaciones directas o indirectas en el sector, y además pretenden impactar los beneficios agregados de la sociedad y en ocasiones de un grupo de población específico. No sería justificable desarrollar proyectos y programas que generaran más costos que beneficios. Como lo indica el Banco Mundial en su *manual de evaluación de impacto*⁹ “La evaluación de impacto es especialmente importante en los países en desarrollo, donde los recursos son escasos y cada dólar gastado debe maximizar su efecto en la reducción de la pobreza. Si los programas están mal diseñados, no llegan a los beneficiarios previstos o despilfarran los recursos, con la información adecuada es posible rediseñarlos, mejorarlos o eliminarlos si se estima necesario. El conocimiento obtenido de los estudios para evaluar los efectos también proporcionará información decisiva para el diseño adecuado de programas y proyectos futuros”.

Es decir que la evaluación de una política pública (implementada por un programa o una medida regulatoria) no sólo sirve para tomar decisiones sobre ella sino que retroalimenta el Know-How de las entidades estatales para el diseño de nuevas herramientas de implementación de política en el futuro. De allí se deriva el llamado ciclo o espiral de programas.

SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN EN EL CICLO DEL PROGRAMA



FUENTE: Econometría, desarrollo propio. 2006 con base en UNDP¹⁰

⁹ Baker, Judy “Evaluación de impacto de los proyectos de desarrollo en la pobreza. Manual para profesionales” Banco Mundial, Washington. 2000

¹⁰ UNPD, Evaluation Office “Handbook on Monitoring and Evaluating for Results”

La evaluación de programas sociales ha tenido una evolución singular que es relevante analizar para prever los posibles desarrollos de la evaluación de medidas regulatorias.

Inicialmente la evaluación de beneficio-costo se utilizó más intensivamente para darle soporte a la planeación y diseño de proyectos de inversión en infraestructura en la medida que las decisiones de inversión requerían un sustento tanto en la viabilidad financiera de las obras como en la viabilidad económica y social. Esta evaluación *ex ante* luego se volvió indispensable también en otros programas que no necesariamente involucraban grandes obras de infraestructura, pero sí significaban grandes erogaciones de dinero, como es el caso de los proyectos de asistencia técnica en el sector agropecuario y los programas de crédito a la industria.

La evaluación *ex ante* se basa en la determinación y modelación de los procesos generadores de beneficios y costos, la elaboración de supuestos sobre las trayectorias esperadas de las variables exógenas del modelo y la comparación entre un escenario con presencia del proyecto y un escenario en ausencia del mismo.

En el enfoque tradicional, la evaluación *ex ante* es una pieza clave en el ciclo del proyecto o programa. El formulador o ejecutor de políticas observaba y evaluaba las necesidades de la comunidad objeto del programa, de acuerdo con la viabilidad¹¹ del proyecto, diseñaba las estrategias que consideraba más adecuadas, las ponía en práctica, les hacía seguimiento y finalmente las evaluaba para determinar las causas de las fallas y de los aciertos de manera que las buenas prácticas pudieran ser incorporadas en otros programas posteriores.

Con el tiempo se han venido presentando modificaciones al paradigma inicial en varios aspectos:

- Se ha incorporado la participación ciudadana en las distintas fases del ciclo de programas.
- Se ha introducido el análisis de riesgo en el estudio de las alternativas de acción.
- Se ha dado mayor énfasis a la medición de los impactos *ex post*, después de realizados los programas, incorporando avanzadas técnicas econométricas en las estimaciones.

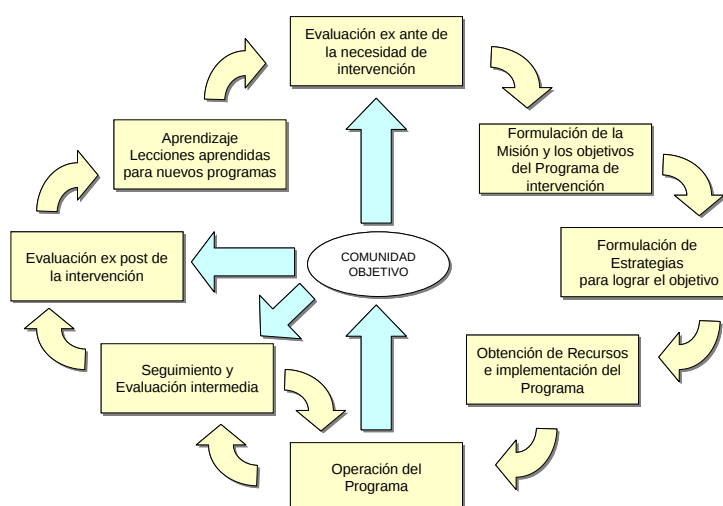
Participación ciudadana

En los programas sociales con participación comunitaria, la interacción entre la comunidad y el formulador/ejecutor pueden darse en todas las etapas del ciclo del programa. Se inicia

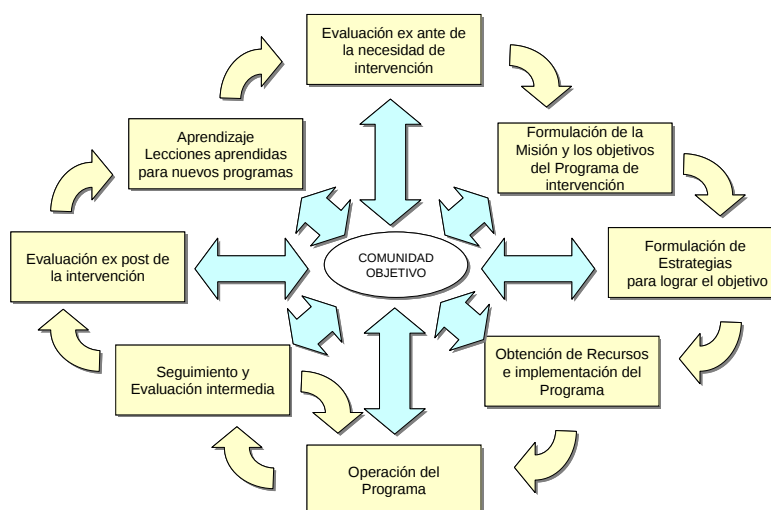
¹¹ En proyectos de gran envergadura se acostumbraba realizar la evaluación *ex ante* por fases en donde se iba incrementando el nivel de complejidad y de detalle de las variables incorporadas en la evaluación. Dichas etapas son: Reconocimiento, pre-factibilidad, factibilidad y diseño.

con un diagnóstico participativo de las necesidades, del cual se deriva una formulación conjunta de los objetivos y estrategias. La financiación de los recursos necesarios para llevar a cabo el programa y la operación misma pueden incorporar una contraparte aportada por la comunidad, representada frecuentemente en mano de obra, materiales y activos comunes. El seguimiento y la evaluación también puede hacerse en conjunto con la población beneficiaria y por lo tanto las lecciones aprendidas no quedan sólo en manos del ejecutor sino que se convierte en un valioso activo de las comunidades, para el desarrollo posterior de nuevos programas.

Ciclo tradicional de desarrollo de intervenciones sociales



Ciclo de desarrollo de intervenciones sociales con participación ciudadana



Formas de evaluación ex post¹²

Los enfoques de evaluación ex post van desde los métodos exclusivamente cualitativos hasta modelos de equilibrio general macroeconómico o estimaciones econométricas sofisticadas mediante modelos estructurales microeconómicos. El problema fundamental de la evaluación de impacto es poder encontrar una estimación apropiada de lo que hubiese sucedido (qué valores habrían tomado las variables que se querían impactar) si la política pública no hubiese existido. A este concepto en la terminología de evaluación se le denomina el “escenario contrafactual” o *counterfactual* en inglés. La escogencia de una u otra metodología para acceder a información que permita estimar dicho escenario teórico o contrafactual, hace que se generen sesgos e imprecisiones que se deben corregir con nuevas metodologías, lo cual ha dado pie a una cuantiosa literatura econométrica sobre el tema.

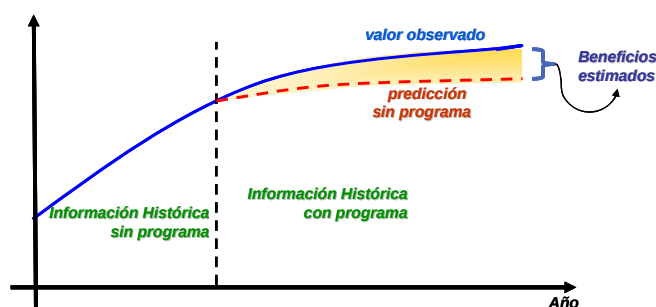
En general si la regulación es homogénea, es decir las intervenciones que recibe cada participante son similares y el impacto que genera es también homogéneo; es decir, que los beneficios de unos y otros participantes tienen poca variabilidad, entonces la acción de la regulación se puede caracterizar como una variable binaria que toma valor 1 cuando la persona ha participado de dicha intervención y cero si no ha participado, lo cual permite dividir la población en dos subpoblaciones de participantes y no participantes. Por otra parte, si las características de las dos subpoblaciones son similares en todas las variables que pueden también influir en los resultados y sólo se diferencian en la participación, se podría pensar que la subpoblación de no participantes podría ser representativa de la situación que tendrían los participantes si no hubiesen participado. Este es el caso en el cual los beneficiarios se escogen como en un diseño experimental, es decir aleatoriamente dentro de una población homogénea en ciertas condiciones predefinidas. En estos casos, al escoger también una muestra aleatoria dentro del grupo de los no participantes, se caracterizaría la distribución de probabilidades de los participantes en el escenario contrafactual. Si además se cuenta con la información de las variables de interés en un momento anterior al comienzo de la política pública, bastaría con comparar los cambios de dichas variables entre las dos muestras aleatorias y se tendría el efecto neto de la política pública, sin embargo si efectivamente las dos poblaciones tienen la misma distribución de probabilidades en ausencia de la política pública, incluso la medición inicial podría obviarse. La estimación de los efectos se puede en estos casos llevar a cabo mediante una prueba de diferencia de medias tradicional¹³.

¹² Adaptado de Rodríguez, Óscar (2005) “Algunos conceptos básicos sobre métodos cuantitativo a aplicados a la evaluación de programas sociales” en *Documentos de Discusión*, CEACS, 2005.

¹³ Si se han logrado establecer parejas participante-no participante con características muy similares, como cuando se evalúa un tratamiento médico aplicándolo a uno de dos hermanos gemelos, se hace una prueba sobre la media de la diferencia entre participante y no participante. Cuando no existe una relación uno a uno y las varianzas se suponen iguales se puede hacer una prueba de hipótesis sobre la igualdad de las medias.

La literatura en evaluación económica y la experiencia de los últimos treinta años en el tema ha llevado a distintos tipos de soluciones para buscar una aproximación a la medición de impactos, buscando siempre mecanismos que permitan hacer una estimación razonable de los impactos mediante diferentes tipos de supuestos. En todos los casos se encuentran estimativos agregados para la media del impacto sobre los participantes pero no pueden calcularse los impactos para participantes individuales. Heckman (1999) ilustra tres alternativas¹⁴ de métodos no experimentales:

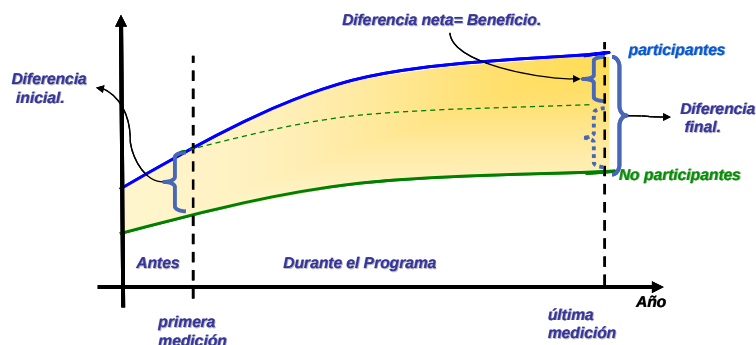
- El estimador antes-después: Consiste en utilizar información del individuo antes y después de la intervención del programa y supone que los resultados para un individuo en el momento anterior al programa es una aproximación aceptable de la situación que tendría en ausencia del programa en un periodo posterior. Se utiliza principalmente cuando sólo se cuenta con información de los participantes en el programa en datos longitudinales o tipo panel de datos con por lo menos un periodo antes y uno después de la intervención. Resulta muy apropiado cuando los principales factores económicos, sociales y demográficos que pueden afectar a las variables de resultado han demostrado ser estables. Igualmente cuando se cuenta con un número importante de periodos se pueden realizar estimaciones econométricas “sin programa” y extrapolar para periodos posteriores que sean comparables con la situación observada “con programa”.



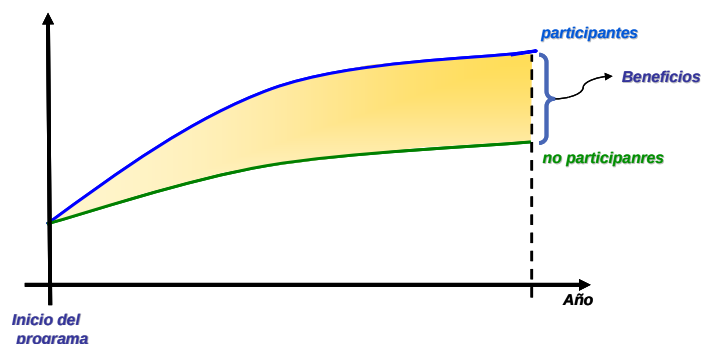
- El estimador de diferencias en diferencias: Al igual que en el método anterior se utiliza información anterior y posterior a la intervención del programa, pero dicha observación se obtiene tanto para hogares y/o individuos que participan y no participan en el programa. Este método supone que los factores económicos externos que influyen sobre las variables de resultado actúan de igual manera sobre los participantes que sobre los no participantes y también supone que no existen efectos del programa sobre los no participantes. Es decir que se supone que el cambio en las variables de resultado, en caso de no haber programa serían las mismas. En la medida que la estimación se hace para el impacto medio, no es estrictamente necesario utilizar información de las mismas personas antes y

¹⁴ Ver Heckman et al (1999) “The economics and econometrics of active labor market programs” Handbook of Labor Economics Vol 3. Elsevier.

después, siempre y cuando las dos muestras se tomen sobre la misma población. Al utilizar información de los no participantes como estimativo de la situación de los participantes en ausencia del programa, se está suponiendo que no existen efectos del programa sobre los no participantes o estos son despreciables. Este supuesto es apropiado cuando se considera que los efectos indirectos del programa no son grandes.



- El estimador de sección transversal: Se utiliza cuando no hay información disponible sobre periodos anteriores a la intervención del programa. Obviamente debe utilizarse una comparación entre participantes y no participantes en la medida que un individuo no puede estar en los dos estados en un mismo periodo del tiempo. Supone que la situación inicial de los participantes y de los no participantes era similar antes de la intervención del programa y que los factores económicos, sociales y demográficos afectan las variables de resultado de la misma manera para participantes y no participantes. Un problema importante que tiene este tipo de métodos está entonces en la comparabilidad de la información entre participantes y no participantes. Adicionalmente, si el comportamiento de las variables de resultado influye sobre la decisión de participar o no en el programa, se viola el supuesto de igualdad de medias en ausencia de proyecto.



Desde el punto de vista estadístico estos tres enfoques pueden desarrollarse mediante métodos paramétricos, como los de regresión, controlando el sesgo de selección mediante el método de variables instrumentales, o también pueden estimarse los impactos mediante

métodos no paramétricos como el propensity score matching, que compara cada observación del grupo de tratamiento con un promedio ponderado de observaciones del grupos de control y que permite escoger las observaciones de ambos grupos que optimiza la comparabilidad entre ellos, para eliminar el sesgo de selección.

1.3 LA NECESIDAD DEL ANÁLISIS DE IMPACTO REGULATORIO

Como se ha visto, las metodologías de evaluación de beneficio-costos de políticas públicas, aplicadas a proyectos de inversión e infraestructura y programas sociales, han tenido un largo desarrollo y han sido ampliamente probadas. La regulación económica, siendo un instrumento de aplicación de políticas públicas con intervenciones estructuradas, es susceptible entonces de ser evaluada previamente, diseñada con base en los resultados de dicha evaluación, implementada o puesta en ejecución y ser objeto durante dicha ejecución de seguimiento y evaluación intermedia y finalmente, cuando se trata de regulaciones que tienen una extensión temporal determinada realizar una evaluación ex post de los impactos obtenidos.

De acuerdo con Kirkpatrick and Parker (2003), el Análisis de Impacto Regulatorio (AIR) busca evaluar los beneficios y costos de una regulación [1] que se va a expedir o determinar el desempeño de una regulación expedida. Las evaluaciones del impacto regulatorio están usualmente dirigidas a analizar el impacto de la carga regulatoria sobre los mercados y el clima de los negocios.

El AIR cuando se lleva a cabo de manera ex-ante, comprende la evaluación de los costos y beneficios que podrían presentarse para los agentes del sector o sectores afectados con la nueva regulación. A través del AIR, se busca demostrar que una regulación propuesta genera mayores beneficios que costos inherentes a su aplicación. Dentro de la elaboración del análisis de impacto regulatorio, al igual que en el ciclo de un programa, cada vez es más común tener elementos participativos aportados mediante la consulta de representantes de las poblaciones y sectores afectados¹⁵. Así pues el uso del AIR previo a la expedición de la norma permite, por una parte, informar los puntos principales y motivaciones de la regulación a todos aquellos que podrían ser afectados o beneficiados. Esta práctica, al emitir documentos de consulta pública, ayuda a realizar la validación de la información disponible de cara a todos los interesados.

El AIR ex ante por si solo no determina qué decisiones se deben tomar para regular bien pero sirve de ayuda a hacer visibles los factores más relevantes para la toma de decisiones, balanceando los diferentes aspectos que deben considerarse. Por ello, en la medida que este

¹⁵ Misión Estatal de Mejora Regulatoria (CEMER) del Estado de Puebla, “Mejora Regulatoria: Alcances y Retos” Secretaría de Desarrollo Económico, Estado de Puebla, México, sin fecha, documento electrónico en <http://www.cgemerpuebla.gob.mx/DepeYEnt/e-MIR/Guia-MIR.pdf> consultado en junio de 2006.

tipo de análisis se incorpore en los procesos de toma de decisiones en las entidades regulatorias, además es posible incorporar las críticas, resultado de las presiones de los diferentes sectores de la sociedad, al quehacer normativo del ente regulador.

Para responder a estas presiones, el CEMER de México propone que el AIR se enfoque en cuatro objetivos principalmente:

1. Mejorar la comprensión del impacto de la acción gubernamental en la vida cotidiana, en materia tanto de beneficios como de costos
2. Integrar diversos objetivos de la política
3. Mejorar la transparencia y los mecanismos de consulta y,
4. Mejorar la estimación de cuentas de Gobierno.

Con estos objetivos y los correspondientes mecanismos de control y calidad, plantea que se genera una mayor confianza en las acciones de Gobierno, facilitando la comprensión y aceptación del marco normativo en la sociedad.

La evaluación ex post de las medidas regulatorias es menos frecuente y principalmente se viene presentando en los países desarrollados en donde la evaluación ex-ante ya hace parte rutinaria del proceso regulatorio.

1.4 MEJORES PRÁCTICAS

El AIR, aunque puede decirse que nació formalmente en Estados Unidos, tuvo su mayor difusión y aplicación en la medida que la OECD lo impulso entre otros países desarrollados. Para esto estableció un conjunto de criterios que pretende ser la guía de cómo llevar a cabo AIR adecuados. De acuerdo con la OECD¹⁶ el siguiente es el decálogo de las mejores prácticas en AIR:

1. Debe garantizarse el mayor nivel de apoyo político al AIR
2. Las asignaciones de responsabilidades en el programa de AIR deben ser cuidadosas.
3. El método analítico a utilizar debe ser consistente pero flexible.
4. Debe desarrollarse una estrategia de levantamiento de información para el análisis.
5. Deben focalizarse los esfuerzos del análisis.
6. Debe integrarse el AIR al proceso de diseño de políticas y empezar lo antes posible.

¹⁶ Córdova-Novion, César “Best Practices on Regulatory Impact Analysis in OECD countries” documento electrónico

7. Debe involucrarse al público consultiva o participativamente.
8. Los resultados deben comunicarse y el proceso debe ser transparente.
9. Los reguladores deben entrenarse en AIR para la toma de decisiones.
10. Aplicar AIR tanto a la regulación existente como a la nueva regulación.

Como puede verse este decálogo incluye algunos puntos de capacidad institucional y gobernabilidad algunos de los cuales son de gran subjetividad y generan interrogantes como:

- ¿Cómo se garantiza que el apoyo político al AIR no pudo ser mayor? En algunas ocasiones un AIR seriamente realizado puede ser lo que permita dar mayor soporte a las medidas tomadas y proyectar tanto en la población como en los círculos políticos de poder una imagen de seriedad y transparencia. Obviamente en países donde no existe una cultura del análisis económico de las decisiones regulatorias, los primeros opositores al AIR serán los mismos reguladores que pueden verlo como un mecanismo para restarles poder.
- ¿Cómo se determina que la asignación de responsabilidades fue cuidadosa? Si el diseño de la norma que institucionaliza el AIR pasó por un buen análisis de tipo jurídico previo, las responsabilidades asignadas en la norma deben ser congruentes con las competencias legales de cada instancia. Como se muestra más adelante en el Capítulo 2 de este informe, en la mayoría de los países son los reguladores mismos los encargados en primera instancia de llevar a cabo los estudios AIR; pero en algunos países se han creado nuevas instituciones o se han asignado a entidades existentes las funciones de revisar y dar visto bueno a los documentos de reporte del AIR elaborados por los reguladores.
- ¿En qué momento un método muy flexible comienza a considerarse poco consistente? El enunciado parecería indicar que consistente y flexible fuesen conceptos correlacionados negativamente. Se refiere a que, aunque el principio de beneficio/costo será adoptado para todas las regulaciones analizadas.
- ¿Qué tanto deben entrenarse los reguladores en AIR y que tanto puede delegarse esta responsabilidad en terceros? Las entidades regulatorias que llevan a cabo regulación económica, en general cuentan con un staff técnico que puede llevar a cabo una parte importante de los análisis de impacto, pero existen casos en los cuales se requieren complejos operativos de levantamiento de información o hay factores de tiempo y capacidad logística que impiden que funcionarios de las entidades regulatorias lleven a cabo por sí mismos y deban contratar a terceros para llevarlos a cabo. Esto significa que los reguladores no necesariamente deberían estar exhaustivamente entrenados en todos los detalles técnicos y operativos requeridos para realizar cualquier AIR. Sin embargo la recomendación es válida en muchos

países en donde no existen perfiles claros para las personas que integran los órganos de decisión en los entes reguladores.

Mientras que otros puntos plantean aspectos que guían a un enfoque metodológico como pueden ser:

- Debe desarrollarse una estrategia de levantamiento de información para el análisis. Implica que en el análisis previo no necesariamente se toman decisiones con un nivel de información exhaustivo, pero que en ese análisis previo pueden detectarse falencias en la disponibilidad de información que pueden ser solucionados durante el desarrollo de la norma para que estén disponibles para evaluaciones posteriores de carácter retrospectivo (ex post), las cuales podrían ser más específicas e incorporar una menor incertidumbre, si la información efectivamente se levanta. Una estrategia posible podría ser por ejemplo levantar una línea de base antes de entrar en vigencia la regulación y prever recolecciones específicas de información en periodos determinados de seguimiento para valorar los efectos¹⁷.
- Deben focalizarse los esfuerzos del análisis. Indica que el análisis no tiene porque ser exhaustivo sino que permite definir niveles de análisis diferenciales de acuerdo a las prioridades de lo que se quiere investigar así la valoración a priori del tamaño del efecto con y sin regulación. Se establece una especie de criterios de Pareto en donde la mayor parte del esfuerzo de análisis se concentra en un conjunto pequeño de indicadores que representan la mayor parte del efecto que se quiere medir y se dejan de lado el análisis de una multiplicidad de detalles existentes en las normas, cuyo efecto es simplemente formal o procedimental y no significativo en términos de beneficios y costos diferenciales.
- Debe integrarse el AIR al proceso de diseño de políticas y empezar lo antes posible. Busca que la actividad de análisis de impacto previo se convierta en rutinaria y se incorpore en el flujo del proceso de toma de decisiones. Esto implica necesariamente que no todas las decisiones tienen el mismo nivel de análisis y que cuando se requieren estudios especializados para tomar decisiones sobre temas sensibles y en donde no se cuenta con información confiable, es necesario comenzar a realizar dichos estudios con un tiempo de anticipación que permita un análisis juicioso. En Colombia, las Comisiones de Regulación de Servicios Públicos tienen como costumbre realizar estudios serios de análisis regulatorio, antes de expedir normas de trascendencia, y la CRT no es la excepción. Si bien es cierto que no todos los estudios se centran en el cálculo de la relación beneficio-costos de medidas específicas, muchos estiman parámetros de importancia como elasticidades o coeficientes técnicos, o realizan estimaciones de eficiencia que implica una

¹⁷ Como siempre, dando por hecho que se soluciona adecuadamente el problema de la estimación del escenario contrafactual.

comparación de costos entre agentes. Estos estudios hacen parte del AIR en la medida que en general comparan alternativas regulatorias y recomiendan estrategias para lograr los objetivos de la regulación. Sin embargo en cuanto a evaluación posterior o ex post no existe una experiencia sistemática ni en Colombia ni en muchos de los países en que el AIR ex ante se realiza rigurosamente.

- Debe involucrarse al público consultiva o participativamente. Parte del supuesto que el regulador no tiene capacidad para determinar por si solo si una medida puede generar daños irreparables o cargas evidentes a los agentes regulados. En Colombia este sistema se ha implementado tanto para la regulación de servicios públicos como para otras materias. Las normas antes de ser expedidas son sujetas de revisión por todos los interesados y sus observaciones cuando están sustentadas jurídica y técnicamente de una manera correcta han servido para aplazar decisiones, explorar con nuevos estudios, modificar resoluciones e incluso echarlas para atrás.
- Los resultados deben comunicarse y el proceso debe ser transparente. Podría decirse que esta buena práctica está muy relacionada con la anterior pues en la medida que el proceso es transparente y se comunica ampliamente tanto los resultados finales como los proyectos de regulación, los estudios previos y las observaciones de los interesados y las respuestas de la comisión. Podría afirmarse que las comisiones de regulación de servicios públicos en Colombia son un ejemplo de cómo se pueden llevar a cabo estos procedimientos de una manera abierta al público.
- Aplicar AIR tanto a la regulación existente como a la nueva regulación. En parte está relacionada con la práctica de realizar AIR previa y posterior dentro del proceso de toma de decisiones pero hace énfasis en verificar que la regulación vigente sea adecuada y tener claros los costos que impone y la efectividad que está logrando. En Colombia, como se ha dicho, el análisis previo ha existido de rutina en las comisiones de regulación, con o sin cálculo explícito de beneficios y costos, pero estudios de impacto ex post no se han hecho en Telecomunicaciones. y sólo se han hecho en otros sectores, como parte del análisis previo de una regulación sustituta; es decir que en los estudios ex ante normalmente se revisa el estado del arte y se evalúa el desempeño de la regulación vigente antes de formular recomendaciones sobre cambios a la misma. Estudios ex post realizados explícitamente en otros sectores para medir impactos pueden mencionarse por ejemplo:
 - o El estudio sobre el efecto de las interconexiones internacionales y la regulación asociada a nivel de la CAN, sobre el excedente del producto y del consumidor en el mercado eléctrico. Se construyeron las curvas de oferta y

demanda de una manera dinámica y se cálculo la relación beneficio-costos para cada tipo de agente¹⁸.

- o El estudio sobre los beneficios y costos asociados a la determinación del valor de consumo básico de agua potable en Colombia. Se construyeron las curvas de oferta y demanda y además incorporó un estimativo del costo de oportunidad de la reducción en la dinámica de cobertura del servicio debidas al desequilibrio entre subsidios y contribuciones en el escenario sin modificación regulatoria¹⁹.

- La lista de chequeo de la OECD. LA OECD también ha preparado la siguiente lista de chequeo²⁰ para elaborar análisis regulatorios.

Pregunta		Análisis
Pregunta No.1.	¿El problema se ha definido correctamente?	Los reguladores deben determinar a los incentivos y a las instituciones con los cuales la regulación tomará efecto. Se debe tener claridad sobre la magnitud del problema e identificar las causas del problema y los consecuentes comportamientos de los diferentes agentes. En muchos casos los problemas son multifacéticos y afectan a otros sectores. La definición del problema debe tener en cuenta esto. Para evaluaciones ex post puede suceder que el problema mismo sea que la regulación es la que ha afectado de una manera no deseada las variables e indicadores de interés. Es necesario tener en cuenta que no todos los problemas se solucionan mediante regulación u otra intervención gubernamental. El principal objetivo de la definición del problema es aislar los diferentes factores que afectan el problema e identificar cual es la capacidad de la regulación para enfrentar el tema final del formulario
Pregunta No. 2	¿Se justifica la acción del gobierno?	La intervención del gobierno se debe basar en evidencia clara que la acción del gobierno está justificada, dado la naturaleza del problema, las ventajas probables y los costos de la acción (basados en un estimación que tiene en cuenta de manera realista la eficacia del gobierno), y mecanismos alternativos para tratar el problema. La justificación esta dada mediante la comparación con todas las acciones alternativas razonables que se puedan adelantar y sus correspondientes consecuencias. En lo posible, la intervención debe reducir más que incrementar el nivel de intervención del gobierno
Pregunta No. 3	¿Es la regulación la mejor forma de acción del gobierno?	Si definitivamente la mejor opción o la única alternativa disponibles es una acción gubernamental, los reguladores deben realizar, en las etapas tempranas del proceso regulador, una comparación informada de una variedad de instrumentos reguladores y no-reguladores de la política relevantes y analizando, en la medida de lo posible, aspectos tales como costos, ventajas, efectos distribucionales, y requisitos administrativos. La decisión de cómo intervenir es tan importante como la decisión de si intervenir o no. Especialmente cuando las decisiones regulatorias y las decisiones de otros tipos de intervención se toman en instancias distintas no resulta tan sencillo tomar analizar el asunto de una manera objetiva, especialmente porque los reguladores poseen más información acerca de los posibles impactos de la regulación que sobre los efectos de otras medidas que les son ajenas. En la práctica las medidas regulatorias terminan siendo un elemento más de una canasta de acciones de desarrollo de la política o del diseño de la solución a un problema identificado.

¹⁸ Econometría S.A. (2002) "Estudio de las Interconexiones Eléctricas Internacionales" informe final para la UPME, Colombia.

¹⁹ Angel J.E, Cabrera L.A, (2004)"Impacto económico y fiscal de un cambio en el rango de consumo básico de agua potable sobre el bienestar de los consumidores y productores en Colombia" Universidad Javeriana, Maestría en Economía, Trabajo de grado.

²⁰ OECD Council (1995), "Recommendation of the Council on improving the quality of government regulation" documento electrónico consultado en junio de 2006 en <http://www.oilis.oecd.org/horizontal/oecdacts.nsf/Display/489CE78A7767C678C125708800581559?OpenDocument>

Pregunta		Análisis
Pregunta No. 4	¿Hay una base jurídica para la regulación?	Los procesos regulatorios deben ser estructurados de modo que todas las decisiones respeten rigurosamente la ley; es decir, la responsabilidad debe ser explícita para asegurarse de que todas las regulaciones estén en concordancia con las normas superiores incluyendo los tratados internacionales. Además deben cumplir con los principios básicos legales relevantes como son la precisión en los conceptos, la proporcionalidad, y los requisitos procesales aplicables.
Pregunta No. 5	¿Cuál es el nivel (o niveles) del gobierno apropiado para esta acción?	Los reguladores deben elegir el nivel más apropiado del gobierno para tomar la acción, o, si los niveles múltiples están implicados, deben diseñar sistemas eficaces de la coordinación entre los niveles del gobierno. En muchos casos las competencias están claramente predefinidas y los reguladores no tienen que preocuparse por este asunto, de lo contrario es necesario también conocer la capacidad institucional y los riesgos de cada entidad. En otros casos puede ser que la solución del problema atravesase los límites entre lo legal y lo político.
Pregunta No. 6	¿Las ventajas de la regulación justifican los costos?	Los reguladores deben estimar los costos y las ventajas previstos totales de cada oferta reguladora y de otras alternativas factibles. Los costos de la intervención estatal se deben justificar tomar la decisión de implementar la intervención. Sin embargo en muchos países desarrollados los reguladores no evalúan los costos económicos de las nuevas regulaciones dentro de su AIR previo así tampoco calculan el valor de los beneficios esperados ²¹ . Las estimaciones de costos deberían incluir todos los costos económicos para las empresas y los consumidores (ciudadanos) y para la administración estatal, incluyendo el costo de los trámites así como los costos administrativos y fiscales. Puede pensarse que gran parte de los costos administrativos de las empresas son causados por regulaciones tributarias y comerciales anteriores y no se quiere incrementar demasiado esa carga poniendo en riesgo la competitividad de la nación. Obviamente los costos incurridos para el levantamiento de la información y el análisis en los AIR deben estar incluidos y deberían ser proporcionales a la magnitud del efecto investigado lo cual genera un problema de indeterminación que se soluciona con aproximaciones sucesivas. En una primera etapa de aproximación un análisis cualitativo es adecuado para determinar si se requiere ahondar en análisis que impliquen costos y mayores. Incluso siguen siendo válidos este tipo de análisis si la información requerida para estimaciones más detalladas de beneficio costo es muy costosa de obtener.
Pregunta No. 7	¿Es transparente la distribución de efectos a través de la sociedad?	Hasta el punto de los efectos distributivos y de equidad son afectados por la intervención del gobierno. Los reguladores deben hacer transparente la distribución de costos y de ventajas reguladores a través de grupos sociales. Frecuentemente aunque los beneficios sean mucho mayores que los costos de la regulación, los primeros pueden estar concentrados en un tipo de agentes y los segundos concentrados en otro tipo de agentes. Esto configura implícitamente una transferencia de rentas entre agentes económicos debidas a la relación. Dentro de los agente involucrados es común incluir a los consumidores de generaciones futuras, a los consumidores actuales, a los empresarios prestadores del servicio, a empresarios indirectamente relacionados y al estado. En otros análisis puede encontrarse beneficios y costos cruzados entre el mismo tipo de agentes en dos localizaciones geográficas distintas. En esos casos debe verificarse si se previeron mecanismos de compensación o reglas que tiendan a devolver el equilibrio original entre los agentes.
Pregunta No. 8	¿Es la regulación clara, consistente, comprensible, y accesible a los usuarios?	Los reguladores deben determinar si las reglas serán entendidas por los usuarios probables, y a tal efecto deben tomar medidas para asegurarse de que el texto y la estructura de reglas están tan claramente como sea posible. Es importante que no existan ambigüedades ni inconsistencias. Un lenguaje claro y preciso reduce los costos de aprendizaje de las reglas, minimiza las disputas durante la implementación y mejora el cumplimiento. Las referencias a otras regulaciones deben ser fácilmente ubicables y debe minimizarse el léxico técnico
Pregunta No. 9	¿Todos los interesados han tenido la oportunidad de presentar sus opiniones?	Las regulaciones se deben desarrollar en una manera abierta y transparente, con los procedimientos apropiados para la intervención eficaz y oportuna de las partes interesadas tales como las empresas prestadoras de servicios, los consumidores individuales, los sectores económicos que ven afectados sus costos de manera indirecta, los sindicatos, los políticos y demás grupos de presión y de interés, u otros niveles del gobierno. La participación amplia de los interesados en las etapas previas de análisis de las medidas es importante porque permite:

²¹ OECD Council (1995), Op. Cit.

Pregunta		Análisis
		1) Conocer perspectivas ideas y alternativas para la solución del problema propuesto desde el punto de vista de los directamente afectados. 2) Ayuda a los reguladores a balancear intereses en conflicto 3) Identifica efectos no previstos y problemas de aplicación práctica 4) Permite realizar un chequeo de la calidad de la información y del análisis de los costos y los beneficios. 5) Identifica interacciones no previstas con otras instancias del Estado 6) Permite la comprensión e la medida por parte de los afectados y puede incentivar el cumplimiento voluntario, reduciendo la necesidad de aplicar sanciones. 7) Permite responder más claramente los puntos de esta lista de chequeo
Pregunta No. 10	¿Cómo se logrará el cumplimiento de la regulación?	Una vez se han cumplido los anteriores requisitos enunciados, la regulación debe pasar su prueba final que consiste en si el público en general está de acuerdo con ella y esta en disposición de cumplirla y buscar que los demás también la cumplan. Las estrategias más utilizadas para esto incluyen: campañas educativas, publicidad, incentivos económicos monitoreo, vigilancia y monitoreo, sanciones, etc. En los casos en los que de todas maneras los costos de implementación sigan siendo altos, o su difusión resulte lenta, pero la regulación se justifique, es factible incorporar mecanismos de transición con incentivos para incorporarse en el cumplimiento de la misma.

Jacobs²² plantea que los análisis de impacto regulatorio resultan mucho más difíciles de realizar si no se cuenta con una estructura institucional adecuada y recomienda verificar siete condiciones para ello:

1. Contar con respaldo político a nivel ministerial o a nivel parlamentario. No es fácil implementar mecanismos permanentes de AIR si se está nadando contra la corriente o si se interfiere directamente con intereses políticos adversos.
2. Establecer estándares claros de calidad comunes a todas las regulaciones que se piensan expedir. Por ejemplo, establecer de antemano umbrales para la relación beneficio/costo o para la tasa de retorno y el caso de indicadores de costo-efectividad metas claras que permitan aplicar los mismos criterios a diferentes regulaciones.
3. Seleccionar metodologías que sean flexibles y administrativamente factibles dadas las capacidades técnicas de la entidad y la disponibilidad de recursos. En la mayoría de los casos la simplicidad es más importante que la precisión. Sólo cuando se sospecha que los impactos son de órdenes de magnitud pequeños pero importantes debe acometerse estudios que aseguren una muy alta precisión, pero si los beneficios o los sobrecostos son demasiado evidentes aún con poca precisión podrían tomarse decisiones confiables, e incluso en muchos casos el sólo análisis teórico es suficiente para determinar que los beneficios sean en cualquier caso superiores a los costos.
4. Desarrollar una estructura institucional para el programa de análisis de impacto regulatorio, que asigne la responsabilidad primaria del AIR en los reguladores y el control de la calidad del mismo en otra entidad independiente y competente para

²² Jacobs, Scott (2005) Ibidem.

entender el alcance de los conceptos económicos analizados y evaluar el AIR frente a los estándares de calidad. Esta entidad evaluadora del AIR no debe depender ni estar involucrada con intereses específicos en los temas que son objeto de regulación. En muchos casos se constituye como una oficina dependiente directamente de la cabeza del poder ejecutivo.

5. Probar los supuestos mediante consultas públicas. Al igual que en los enunciados de las mejores prácticas y en la lista de chequeo de la OECD, Jacobs considera que la participación pública es importante como forma de contrastar las hipótesis implícitas en la regulación.
6. Integrar el AIR dentro del proceso de toma de decisiones incluyendo las etapas de levantamiento y suministro de información, de una manera sistemática y coherente. También coincide con lo recomendado en las “mejores prácticas”.
7. El programa de implantación del AIR debe prever la construcción de aprendizajes y el desarrollo de competencias (destrezas y habilidades) en los reguladores. En lo posible debe existir una Guía o Manual de AIR de amplio espectro, del cual podrían derivarse modificaciones procedimentales, más no metodológicas, en las diferentes unidades encargadas de la regulación.

Si bien estos diferentes aunque convergentes grupos de recomendaciones se diseñaron pensando en los países desarrollados de la OECD, luego fueron adoptadas en parte por el APEC (Asia-Pacific Economic Cooperation) y por otros países con procesos de reforma regulatoria.

En cuanto a su aplicabilidad en los países en vías de desarrollo Lee²³ (2002) analiza diversos aspectos, entre ellos la capacidad institucional para darle un aprovechamiento efectivo al AIR al nivel de sofisticación incorporado en las “mejores prácticas” recomendadas por la OECD. Por ejemplo, dice que estos países, especialmente los de medio y bajo ingreso no existen las destrezas y la experiencia del equipo técnico para llevar a cabo este tipo de análisis y que además no existe información de buena calidad para aplicar los métodos cuantitativos recomendados y que en los métodos participativos tampoco se tiene suficiente experiencia.

Kirkpatrick²⁴ (2001) aunque también reconoce que no es sencillo recomienda desarrollar políticas que permitan construir capacidad de aprovechamiento del AIR en los países en vías de desarrollo, pues incorporar mecanismos de AIR en los procesos de toma de decisiones permite una mayor transparencia y gobernabilidad, así como un crecimiento más

²³ Lee, Noman (2002); 'Developing and Applying Regulatory Impact Assessment Methodologies in Low and Middle Income Countries'; *Working Paper Series* 30; Centre on Regulation and Competition, University of Manchester;

²⁴ " Kirkpatrick C. and Parker D.; 'Regulatory Impact Assessment: Developing its Potential for use in Developing Countries'; *Working Paper Series* 30; Centre on Regulation and Competition, University of Manchester;

equilibrado y sostenible. Sin embargo reconoce que los países en vías de desarrollo están muy familiarizados con los conceptos de evaluación de costos y beneficios a nivel de proyectos.

En Colombia ya muchas de las mejores prácticas se han venido incorporando en el quehacer regulatorio, por lo cual vale la pena preguntarse si es posible tratar a todos los países en vías de desarrollo bajo el mismo análisis. En general se puede decir que existen países pobres con una estructura institucional organizada y en donde se han creado mecanismos permanentes de obtención de información validada desde Sistemas Estadísticos serios y con credibilidad, mientras que pueden existir otros países con mayores niveles de crecimiento económico en donde las condiciones políticas y culturales no han permitido lograr condiciones para que este tipo de análisis sean útiles.

1.5 CLASIFICACIÓN DE LAS PRÁCTICAS DE EVALUACIÓN

Ya en cuanto las practicas metodológicas más comunes se pueden identificar las siguientes categorías de aproximaciones metodológicas²⁵ en la toma de decisiones:

1. Criterio Experto. El análisis es llevado a cabo mediante la consulta estructurada, semiestructurada o abierta a un conjunto de expertos con credibilidad que en ocasiones pueden pertenecer a las entidades regulatorias pero que generalmente son externos quienes usan su juicio profesional para tomar las decisiones adecuadas.
2. Criterio de Consenso. Las decisiones se toman mediante un grupo de agentes interesados quienes llegan a una posición común que permite el balance de sus intereses. Solo es conveniente usarla si todos los sectores afectados están correctamente representados y sus representantes no se transan ante intereses individuales.
3. Criterio Político La decisión se toma por representantes políticos, basados en el análisis de elementos de importancia en el proceso político involucrado.
4. Criterio de Comparación o Benchmarking La decisión se basa en la confianza en un modelo externo, como puede ser una regulación internacional o una medida regulatoria de un país con condiciones y problemas similares.
5. Criterio Empírico. La decisión se basa en caracterizar y analizar hechos concretos, y establecer parámetros de acción de acuerdo con criterios establecidos previamente.

²⁵ Jacobs Scott (2005) Ibidem

Realmente las decisiones regulatorias casi siempre incluyen una mezcla de todos estos métodos de tomar decisiones. Qué tanta importancia se da a unos o a otros depende de factores relacionados con la cultura las tradiciones políticas, el estilo de administración. En Holanda se depende más del método de consenso que de los otros mientras que en países como Estados Unidos se utilizan principalmente métodos empíricos. En Colombia y otros países latinoamericanos se utiliza mucho el benchmarking aunque se combina bien con métodos empíricos y en algunos sectores con criterios políticos.

Para los métodos empíricos de toma de decisiones, los tipos de análisis de impacto regulatorio más utilizados según Deighton-Smith (1997) son²⁶:

- **Análisis de beneficio-costo de la regulación:** Sirve principalmente cuando la preocupación reside en la eficiencia de la reforma regulatoria y tiene importantes requerimiento de datos y análisis técnico. No está diseñado para medir eficiencia distributiva pero puede modificarse para hacer análisis de equidad.
- **Análisis de costo-efectividad:** Se usa principalmente cuando se tienen medidas alternativas para lograr el mismo resultado. Puede verse como un análisis de beneficio-costo parcial en el cual los beneficios se miden en unidades no monetarias.
- **Análisis de conformidad de los costos (compliance cost analysis):** Se utiliza cuando la principal preocupación es saber si los costos impuestos por las medidas son sobrellevables.
- **Análisis de impacto sobre los agentes (pequeñas empresas):** Es útil cuando el objetivo de la política es limitar el impacto en costos sobre las Pymes y las microempresas. Es una variante del análisis de conformidad de costos.
- **Análisis de impacto fiscal:** Se usa cuando las medidas imponen costos importantes sobre entidades gubernamentales. También es una variante del análisis de conformidad de costos.

Adicionalmente, en algunos países se llevan a cabo análisis complementarios de evaluación de riesgo.

La tarea más difícil en una evaluación regulatoria, como en todas las evaluaciones de políticas públicas, es establecer el escenario contrafactual o *counterfactual*²⁷; es decir, **poder tener una estimación razonable de qué hubiese sucedido con los indicadores de impacto de interés, si la regulación que se está evaluando no se hubiese establecido.**

²⁶ Deighton-Smith (1997) p. 224 (Box 6). Citado en Lee, N. (2002), Op cit.

²⁷ Guasch, J.L. and Hahn, R.W. (1997) 'The costs and benefits of regulations: implications for developing countries', *Policy Research Working Paper 1773*, The World Bank, Washington DC. Pág. 139

Cuando se ha logrado establecer el escenario contrafactual debe además tenerse sumo cuidado de poder separar los efectos directos de los indirectos. La estimación de los impactos se puede realizar mediante los siguientes enfoques identificados por Guasch & Hahn²⁸:

- Métodos econométricos
- Estudios de costos
- Estudios de ingeniería
- Estudios de productividad
- Modelos de Equilibrio general o parcial.

Los beneficios se calculan en ocasiones utilizando métodos de valoración contingente, precios sombra, o estimaciones hedónicas. También se miden las transferencias entre agentes para determinar ganadores y perdedores con la regulación. Hay un conjunto de temas que deben entenderse claramente antes de llevar a cabo el AIR²⁹.

- Diferencias entre posibles efectos directos vs. indirectos de cada medida. En algunas ocasiones los efectos indirectos pueden ser más relevantes que los efectos directos (efecto bola de nieve).
- Diferencias entre las tipologías de costos para los agentes vs. para las entidades gubernamentales vs. para la sociedad. No deben olvidarse la existencia de externalidades que implican efectos en terceros no involucrados directamente.
- Costos directos vs. costos indirectos. Los primeros generalmente son claramente separables como consecuencia de la regulación, por ser explícitos o por derivarse directamente de una medida explícita mientras que los indirectos dependen de la forma en que los agentes enfrentan la gestión de convivir con las nuevas medidas.
- Análisis financieros vs. análisis económicos. Los análisis financieros permiten conocer y valorar en términos presentes un flujo de erogaciones y beneficios expresados en términos monetarios para un agente en particular mientras que el análisis económico no sólo tiene en cuenta la agregación de los costos y beneficios de los agentes, en donde unos se suman y otros se cancelan entre si, sino que permite ver los vínculos con otros sectores y agentes así como los efectos indirectos sobre estos. En el análisis económico muchas veces las transferencias entre agentes simplemente no se tienen en cuenta pues se cancelan al agregarse, pero cuando el efecto de la regulación produce cargas sistemáticas sobre un tipo específico de

²⁸ Guasch, J.L. and Hahn, R.W. (1997) pp.139-141

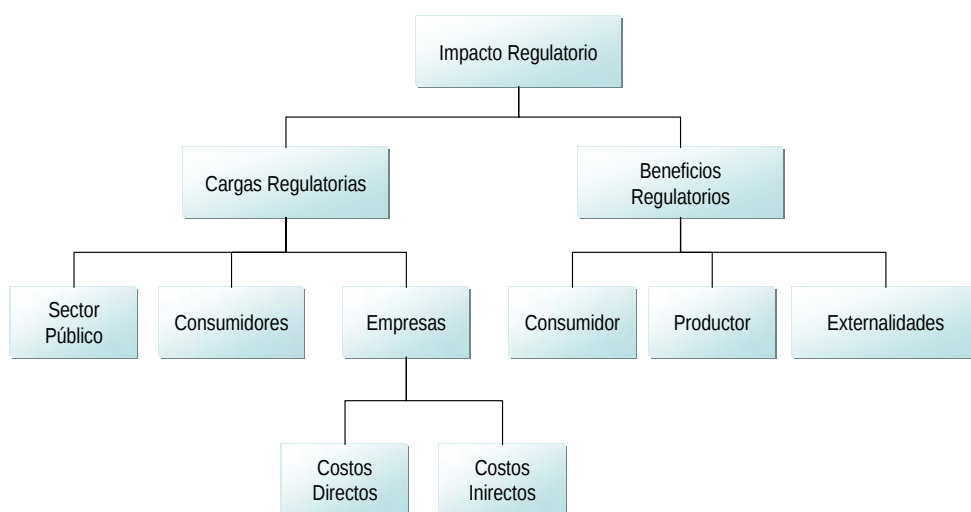
²⁹ SQW Ltd (2005) "Evaluating the impact of regulation: developing a methodology" Final Report to the Department of Trade and industry, UK.

agentes y beneficios permanente sobre otro tipo de agentes, se configura un traslado de rentas que debe poder ser detectado y valorado, para lo cual es muy importante la segmentación del análisis.

- Costos y demás cargas regulatorias e impactos acumulativos y puntuales vs. impactos interactivos.
 - Impacto o Carga Regulatoria Acumulativa: refleja la presencia de un stock de regulaciones con sus costos y beneficios asociados, que afectarán a una empresa o sector sin interactuar entre ellas.
 - Impacto o Carga Regulatoria Interactiva: se refiere a los efectos de la interacción entre una regulación y otras.

Así pues en los análisis de beneficio costo es importante también tener claridad de cada tipo de beneficio y cada tipo de costo, así como sobre que agentes están recayendo. La siguiente gráfica clasifica los beneficios y costos según el criterio de SQW³⁰.

Gráfica 1.4



³⁰ SQW (2005) Op. Cit.

CAPÍTULO 2

REVISIÓN DE LAS EXPERIENCIAS INTERNACIONALES

Los primeros intentos de evaluación formal del impacto de la regulación se presentó hacia mediados de la década de los setenta³¹ en Estados Unidos, en la administración Ford, motivada en la percepción de un incremento sustancial de la carga regulatoria para la pequeña y mediana empresa, pero luego la preocupación se extendió a diferentes tipos de beneficios y costos de la regulación. Luego se establecieron directivas que incorporaron medidas para buscar que las regulaciones sean de mínimo costo, se comenzaron a medir intangibles y últimamente se han incorporado análisis de riesgo complementarios. Esta práctica se extendió primero a los países de la OECD e incluso en 1995 la comisión de esa organización expidió la recomendación para el mejoramiento de la calidad regulatoria denominada *"Improving the Quality of Government Regulation"*. La difusión posterior de la metodología ha sido amplia y estos mecanismos de análisis de impacto regulatorio se adoptaron también en los países de la antigua unión soviética, en el Sudeste asiático y en los países del APEC (Chile, China, Indonesia, Korea, Malaysia, Perú, Philippines, Thailand and Vietnam). Incluso en algunos países se ha ampliado su utilización para cubrir otro tipo de intervenciones estatales e instrumentos de política.

De acuerdo con un estudio realizado por la OECD³² las instituciones responsables de la vigilancia de programas de análisis regulatorio y control de calidad varían mucho tanto en sus funciones como en su diseño. De 17 países estudiados, diez habían establecido cuerpos especializados, entre otras funciones, en la supervisión de los programas AIR, de estos cuatro están en entidades relacionadas con industria, comercio o economía, tres en entidades administradoras de presupuesto o encargadas de la administración pública, dos en el centro del gobierno y una en la oficina de auditoria en el parlamento.

En España, por ejemplo, el Ministerio de las Administraciones Públicas tiene una División de análisis de Impacto Regulatorio que tiene como función la preparación y desarrollo de propuestas y metodologías, así como la actividad de formación necesaria, así como la formación en técnicas de gestión de la regulación, el análisis de dicha gestión y la evaluación del impacto en sí mismo.

³¹ Lee, N. (2002), "Developing and Applying Regulatory Impact Assessment Methodologies in Low and Middle Income Countries", Centre on Regulation and Competition, WORKING PAPER SERIES, Paper No. 30.

³² OECD (2003) "Regulatory Performance: Ex Post Evaluation of Regulatory Policies" Expert Meeting Preceeding

De acuerdo con el Ministerio de Administraciones Públicas de España³³, las siguientes son las labores de las instituciones típicamente evaluadoras presenta:

- Realización directa de evaluaciones,
- metaevaluación,
- elaboración de metodologías,
- coordinación de las evaluaciones, etc.

En cuanto a la adscripción institucional, en Estados Unidos depende de la casa blanca y en Suiza, por ejemplo, depende del Parlamento, mientras que en Francia, Canadá, Nueva Zelanda, Suecia, Finlandia, Reino Unido y Países Bajos se encuentran adscritos al Ejecutivo, aunque muchas veces dotados de personería propia e independencia funcional.

El AIR generalmente lo lleva a cabo el regulador mismo, especialmente en el caso ex ante que es el más común y sus resultados se presentan en un documento que en ocasiones tiene firma ministerial, en otras son informes más o menos detallados y otras simplemente es un formato resumiéndose. En México, se denominan **Manifestaciones de Impacto Regulatorio (MIR)**. Estos documentos se han implementado en diversos países, pero el objetivo es el mismo: garantizar que en los anteproyectos normativos o las modificaciones a la normatividad vigente se justifique la intervención del gobierno, las motivaciones estén bien fundamentadas y su implementación sea en beneficio de la sociedad³⁴. Se espera que el respaldo que tenga la **MIR** dependa de la calidad con la que se haya llevado a cabo el análisis, de manera que si la recolección de datos para el análisis fue buena, la MIR podrá demostrar los beneficios de la regulación propuesta y podrá también, justificar su existencia³⁵.

Este esquema de tener entidades supervisoras para el AIR desemboca muy frecuentemente en tensiones institucionales porque no se logra un adecuado balance entre las relaciones co-operativas y las confrontativas. La experiencia en los países de la OECD indica que la regla general es que el AIR falla si se deja enteramente en manos de los reguladores pero también fallara si se lleva a cabo completamente por fuera de las entidades reguladoras.

No todos los países que se estudiaron poseían guías o manuales de AIR y así mismo la discusión pública de los AIR es distinta entre países: algunos publican los borradores para discusión, otros esperan a tener el análisis definitivo y luego lo publican, pero también es común que los AIR no estén disponibles para el público.

³³ Ministerio de Administraciones Públicas de España, “Informe de la Comisión para la creación de la Agencia Estatal de Evaluación de la Calidad de los Servicios y de las Políticas Públicas”.

³⁴ Misión Estatal de Mejora Regulatoria (CEMER) del Estado de Puebla “Mejora Regulatoria Alcances y Retos” Secretaría de Desarrollo Económico, Estado de Puebla, México documento electrónico consultado en junio de 2006 en <http://www.cgempuebla.gob.mx/retos.pdf>.

³⁵ Hahn, Robert W. 2000. “State and Federal Regulatory Reform: A Comparative Analysis”. AEI Brookings Joint Center for Regulatory Studies.

En cuanto a estudios en el tema específico de las telecomunicaciones se revisó el estudio de la Boylaud, y Nicoletti³⁶ sobre estructura de mercado y desempeño de la industria de telecomunicaciones, en donde investigan, para 23 países, los efectos de la entrada de la privatización y la liberación de mercados, sobre la productividad, los precios y la calidad en los servicios de larga distancia nacional e internacional como en los servicios de telefonía móvil celular en un panel de datos que comprende el periodo 1991 a 1997. La información sobre regulación y estructura de mercado se analiza con la técnica de análisis factorial, agrupando los países de acuerdo con sus políticas y entorno de mercado. Gracias a trabajar con un panel de datos de países en donde hubo entradas de la tecnología en periodos distintos, se puede controlar el efecto del avance tecnológico sobre las variables objeto de análisis. En el caso de Colombia y cualquier país analizado por separado se presenta el problema en la identificación de los efectos positivos y negativos por no ser fácil de discriminar entre los efectos de la regulación y los efectos de la tecnología misma.

2.1 ESTADOS UNIDOS

El primer país en donde apareció de una manera institucionalizado, el análisis de impacto regulatorio fue en Estados Unidos en la década de los 70s. Pero el gran impulso vino en el año 1981 durante la administración Reagan³⁷, cuando se solicitó que toda propuesta dentro de las principales regulaciones federales viniera acompañada con un estudio sobre los costos y beneficios, así como un examen sobre las existencias de alternativas a la regulación propuesta.

Es decir que en Estados Unidos, el proceso inició con la preocupación de hacer un análisis económico de las regulaciones y a medida que fueron avanzando las necesidades de la política regulatoria, el análisis de impacto económico fue sustituido por el análisis de impacto regulatorio. Este AIR contiene información específica, como el número de individuos y sectores afectados, los costos presupuestales para el Estado y las dependencias locales, los costos de cumplimiento para los individuos y los organismos además de un análisis del efecto en las pequeñas y medianas empresas y ciudades.

La OMB (Office of Management and Budget), que depende directamente de la Casa Blanca tiene una división especializada en análisis regulatorio llamada OIRA (Office of Information & Regulatory Affairs). OIRA es una oficina federal que fue creada por el Congreso en 1980 en el marco de la Paperwork Reduction Act y luego en 1996 el presidente Clinton, mediante la Orden Ejecutiva 12866 le asignó la tarea de centralizar la revisión de las acciones regulatorias. Este organismo revisa las regulaciones significativas

³⁶ Boylaud, O. and G. Nicoletti (2000), "Regulation, Market Structure and Performance in Telecommunications", OECD Economics Department Working Papers, No. 237, OECD Publishing.

³⁷ Jacobs Scott (2005) Ibidem.

antes de ser expedidas y una vez están en su forma definitiva. Revisa que la medida este de acuerdo con las políticas presidenciales y confirma que la agencia correspondiente haya considerado la alternativa de no regular, junto con varias opciones de regulación, y que haya evaluado los costos y beneficios de las acciones regulatorias alternativas disponibles.

La preparación de los AIR ayuda a las entidades reguladoras a evaluar la necesidad y consecuencias posibles de la acción federal. Analizando las formas alternativas de estructurar una medida regulatoria, las entidades pueden establecer la mejor forma de hacerlo mientras se explique a OIRA y al público en general el alcance de la medida propuesta.

En el siguiente recuadro se presenta un fragmento muy relevante de la Orden Ejecutiva 12866 en donde se establecen los criterios para llevar a cabo el AIR, en los Estados Unidos los cuales coinciden con muchos de las mejores prácticas identificadas. Se han resaltado con negrilla las palabras clave (la traducción es libre):

Orden Ejecutiva 12866

[EO12866 - USA]

Las agencias Federales deben expedir sólo las regulaciones que sean requeridas por la Ley, que sean necesarias para interpretar la Ley, o que sean necesarias para satisfacer necesidades públicas tales como fallas de los mercados privados para satisfacer el bienestar de los consumidores, para proteger la salud y la seguridad de los ciudadanos, o el medio ambiente. Para decidir cuándo y cómo regular, las agencias deben valorar todos los costos y beneficios de las alternativas regulatorias disponibles, incluyendo la alternativa de no regular.

- (1) Cada Agencia debe **identificar el problema** que trata de resolver, incluyendo, cuando sea aplicable, las fallas de los mercados privados o de las instituciones públicas que requieren la intervención de la Agencia, así como la valoración de la significancia de este problema.
- (2) Cada Agencia debe **examinar** si **las regulaciones existentes** (u otras leyes) han creado o contribuido a agravar el problema que la nueva regulación intenta corregir y si estas otras regulaciones (o leyes) podrían modificarse para lograr los mismos objetivos de la regulación que se pretende, de forma más efectiva.
- (3) Cada Agencia debe **identificar** y valorar **otras alternativas disponibles** a la regulación directa, incluyendo otorgar subsidios económicos para incentivar el comportamiento que se desea, como otorgar subsidios al consumo (“userfees”), permisos transables, o generando información de qué opciones puede escoger el público.
- (4) Al fijar las prioridades regulatorias, cada agencia debe **considerar**, hasta donde sea razonable, **el grado y naturaleza de los riesgos** ocasionados por diferentes factores que afectan su jurisdicción.
- (5) Cuando una agencia determine que una regulación es el mejor método disponible para lograr los objetivos regulatorios, debe **diseñar estas regulaciones de la manera más costo-efectivas posibles** para lograr el objetivo regulatorio. Al hacer esto, cada agenda debe considerar incentivos a la innovación, consistencia, predictibilidad, los costos de supervisión y control, flexibilidad, impactos distributivos y equidad.
- (6) Cada agencia debe **valorar tanto los costos como los beneficios de la regulación** deseada y, reconociendo que algunos costos y beneficios son difíciles de cuantificar, proponer o adoptar la regulación sólo si se logra demostrar razonablemente que los beneficios de la nueva regulación justifican sus costos.

(7)	Cada agencia debe basar sus decisiones en la mejor información científica, técnica y económica obtenible y debe suministrar información relacionada con la necesidad y las consecuencias de la nueva regulación.
(8)	Cada agencia debe identificar y valorar formas alternativas de regulación y debe, hasta donde sea posible especificar los objetivos de comportamiento que se quieren incentivar.
(9)	Cuando sea posible, las agencias deben consultar el punto de vista de los funcionarios de los niveles territoriales regionales y locales, antes de imponer requerimientos regulatorios que puedan afectar significativamente a estas entidades (...).
(10)	Cada agencia debe evitar regulaciones que sean inconsistentes, incompatibles o que dupliquen otras regulaciones ya existentes
(11)	Cada agencia debe especificar regulaciones de manera que impongan la mínima carga posible a la sociedad , incluyendo individuos, negocios de diferentes tamaños y otras entidades, teniendo en cuenta los costos de regulaciones acumulativas.
(12)	Cada agencia debe redactar sus regulaciones de una manera simple y fácil de entender , con el objetivo de minimizar la incertidumbre potencial y los litigios que puedan surgir de esta incertidumbre

2.2 REINO UNIDO

En el Reino Unido la Ley de Telecomunicaciones ('Telecommunications Act', 1984) sentó las bases para la creación de un mercado competitivo de servicios de telecomunicaciones, al abolir el duopolio que tenían BT y Mercury para ofrecer líneas telefónicas fijas. En los 90s aparecieron varios nuevos operadores. En 2002 la UE, con el objeto de promover un marco regulatorio más pro competitivo, acordó cuatro directrices referentes a permisos, acceso, interconexión y servicio universal. Con el objeto de incorporar estas directrices en la legislación interna, el Reino Unido promulgó una ley más amplia de comunicaciones ("Communications Act", 2003), que implicó una desregulación más profunda. El regulador tradicional del sector, Oftel, fue remplazado por una comisión de regulación con amplios poderes en la industria de las comunicaciones, Ofcom, que integró las cinco comisiones existentes en el sector (la Broadcasting Standards Commission, la Independent Television Commission, Oftel, la Radio Authority y la Radiocommunications Agency).

El Reino Unido ha puesto un especial énfasis en fortalecer el proceso de RIA ("Regulatory Impact Assessment"), especialmente después de 1998 y particularmente con relación a los impactos potenciales sobre los pequeños negocios y la competencia en los mercados. Es hoy en día una herramienta fundamental para mejorar la regulación, en un sentido amplio, incluyendo el análisis de los impactos probables (ex ante) de un cambio de política y una evaluación del espectro de opciones para implementarlo. Esto incluye considerar cualquier forma de regulación, ya sea a través de leyes, decretos u otras normas reglamentarias o regulatorias, la evaluación de los posibles impactos económicos, sociales y ambientales; y la determinación de quiénes son los afectados positiva o negativamente por la regulación: empresas, consumidores, el público en general, etc. Con un gran apoyo político de alto

nivel, la Oficina del Gabinete (“Cabinet Office”) ha venido haciendo esfuerzos continuos para mejorar el proceso y los métodos de RIA; una de las cuales ha sido el establecimiento de Unidades para el Mejoramiento de la Regulación (“Better Regulation Units”) en las diferentes dependencias del Gobierno Central. Tal como se concibió inicialmente, el RIA tiene un enfoque de evaluación ex - ante, a diferencia del RIE (“Regulatory Impact Evaluation”), que tiene un enfoque ex post.

Dado el importante desarrollo que ha tenido el RIA, como procedimiento ex ante, se han identificado las áreas potenciales de mejoras hacia el futuro indicadas en el siguiente cuadro, con el fin de mejorar las prácticas regulatorias y de buen gobierno, distinguiendo las acciones para la mejora de la evaluación de regulaciones particulares, de las acciones para la mejora de la evaluación de paquetes de regulación. Como puede observarse, existen tres énfasis importantes: (i) Integrar las evaluaciones ex ante y ex post en el ciclo de política, (ii) fortalecer el uso de métodos analíticos para la evaluación de los impactos de la regulación; y (iii) profundizar en los métodos analíticos requeridos para evaluar los efectos acumulativos a través del tiempo y de diferentes paquetes de regulación sobre posibles variables de resultado afectadas. Por otro lado es reiterada la queja de que se han hecho muy pocas evaluaciones ex post, en comparación con las evaluaciones ex ante³⁸.

ÁREAS POTENCIALES PARA EL MEJORAMIENTO DE LA REGULACIÓN EN EL REINO UNIDO

Área	Regulaciones particulares	Paquetes de regulaciones
INTEGRACIÓN	Integrar evaluaciones ex ante y ex post en el ciclo de política (ROAMEF) contenido en el “Green Book” (“Rationale, objectives, Appraisal, monitoring, evaluation and feedback”)	Profundizar en los efectos de paquetes de regulaciones sobre las variables de resultado en la economía, como un todo o en sectores específicos
CLARIDAD CONCEPTUAL	Incorporar un marco conceptual en las Guías y manuales para elaborar RIAs	Distinguir los conceptos de efectos acumulativos e interactivos en la evaluación
SEGMENTACIÓN	Focalizar los mercados objeto de evaluación en aquellos donde los impactos regulatorios sean mayores	Desarrollar bases de datos sectoriales que permitan a todos los evaluadores la realización de RIAs específicos en cada sector.
MÉTODOS ANALÍTICOS	- Desarrollar modelos lógicos que permitan relacionar la línea de base, con las políticas y con las variables de resultado - Desarrollar guías y manuales para la utilización de estos métodos de evaluación de impactos	- Explorar el potencial de diferentes métodos analíticos para la evaluación de efectos acumulativos de paquetes de regulación - Examinar el potencial de uso de nuevos enfoques para evaluar paquetes de regulación en el tiempo, teniendo en cuenta los costos y beneficios de la regulación.

FUENTE: SQW Ltd. (2005) “Evaluating the Impact of Regulation: Developing a Methodology”, Department of Trade and Industry, UK, June.

Entre los métodos analíticos que se recomienda utilizar con más intensidad en el futuro, tanto en evaluaciones ex ante como en evaluaciones ex post, lo cual sugiere que no se están utilizando como debiera, se mencionan los siguientes:

³⁸ Una queja similar ha hecho el Congreso de los Estados Unidos en 2005.

- Análisis Costo – Beneficio de tipo equilibrio parcial para tener en cuenta los efectos directos de la regulación o de equilibrio general para tener en cuenta los efectos directos e indirectos.
- Evaluación de riesgos comparativos, para contrarrestar, sustituir, transferir o transformar los riesgos regulatorios existentes.
- Encuestas, estudios de caso y grupos focales para evaluaciones ex post, con grupos de operadores y consumidores afectados por las medidas regulatorias; aunque se destaca que es más difícil identificar estos efectos marginales en el caso de consumidores, que en el caso de operadores.

Para evitar la necesidad de tener un Escenario sin política para la medición de impactos de la política, que es un ejercicio complicado, se sugiere construir una línea de base antes de la implementación de la política (ex ante) y usar información recogida de los agentes afectados, para indagar cuáles serían las condiciones de mercado sin la política (ex post).

CAPÍTULO 3

PLANTEAMIENTO METODOLÓGICO PARA EL CASO DE LA CRT

De acuerdo con los aspectos metodológicos estudiados en los capítulos anteriores, con la naturaleza de las normas a revisar y con la información disponible, se plantea una metodología de AIR que puede utilizarse tanto para estudios ex ante o ex post. A continuación se hace un planteamiento metodológico general.

3.1 PLANTEAMIENTO METODOLÓGICO GENERAL

La metodología que se plantea pretende ir, en la medida de lo posible de lo general a lo particular, de lo simple a lo complejo, de lo indicativo a lo preciso y de lo conceptual a lo empírico. Para ello se construye un marco de análisis de tres fases o etapas, en las cuales se pasa a la siguiente fase en la medida que las circunstancias lo permitan y sólo si el nivel de certidumbre requerido por los reguladores no se ha satisfecho lo suficiente para que el proyecto de regulación este maduro para entrar en la discusión final; o en el caso de las evaluaciones ex post, si las conclusiones del análisis aún no tienen la suficiente fuerza o nivel de precisión.



A continuación se detallan los componentes de la metodología propuesta.

3.2 LISTA DE CHEQUEO CUALITATIVA

Comprende responder básicamente a las siguientes preguntas:

- ¿Se realizó un diagnóstico previo que identificó claramente el problema a atacar mediante regulación?
- ¿Se estudiaron todas las alternativas regulatorias disponibles, así como alternativas no regulatorias razonables, para solucionar el problema? ¿Se estudiaron las experiencias internacionales relevantes para tener en cuenta diferentes alternativas de solución?
- ¿Se llevó a cabo un análisis jurídico apropiado para determinar las competencias de la CRT en la expedición de la regulación objeto de análisis?
- ¿Se requirieron y realizaron estudios previos para la determinación de parámetros importantes para la toma de decisiones?
- ¿Se puso a disposición del público tanto el proyecto regulatorio como todos los elementos de información, excepto la confidencial, que fueron tenidos en cuenta para su diseño?

3.3 TALLERES DE CONSULTA A EXPERTOS

Se propone utilizar talleres tipo Delphos³⁹

El Taller Delphos es una técnica de recolección de información diseñada por el Centro de Estudios y Asesorías en Ciencias Sociales CEACS con los siguientes objetivos:

- Consultar la opinión experta de personas con amplios conocimientos de un tema en particular.
- Conocer los diferentes argumentos que sustentan las diferentes opiniones consultadas y contrastarlas mediante debate.

³⁹ Rodríguez, Óscar (2004) “Técnicas de Consulta a Expertos mediante Talleres Delphos” CEACS, serie Documentos de Discusión documento DD.002.2. Junio de 2004.

- Contar con indicadores cuantitativos objetivos que midan, califiquen o ponderen los aspectos investigados de acuerdo con la opinión conjunta de las personas consultadas.
- Tener en cuenta en dichos indicadores tanto las opiniones mayoritarias como las minoritarias.
- Lograr que la opinión de cada persona consultada tenga en cuenta los argumentos y opiniones de los demás participantes.

El diseño de los talleres Delphos está soportado en una técnica de consulta de expertos ampliamente probada desde los años 50s llamada el Método Delphi, y ambos entran dentro de lo que se denomina métodos de expertos con los foros, mesas redondas, conversatorios, paneles, debates, grupos de enfoque (focus groups), etc.

Resumiendo los principales componentes de esta técnica tenemos:

1. Se formula un conjunto de interrogantes a un grupo seleccionado de personas. (mediante un formulario u otro instrumento estructurado).
2. Se consolida la información haciendo explícitas las diferencias de opinión sobre cada tema preguntado.
3. Se presentan los resultados a los participantes. A medida que se revisan los resultados se comparan las opiniones extremas y se escuchan los argumentos de los participantes. No se busca alcanzar acuerdos en esta discusión sino dejar claramente definidos los argumentos de cada posición.
4. Una vez revisados los resultados se vuelven a responder las mismas preguntas iniciales, teniendo en cuenta los argumentos de la discusión. Los participantes pueden mantener sus posiciones iniciales o cambiarlas.

Se espera que en la segunda consulta se presente menos dispersión en las respuestas. Puede darse un mayor acuerdo o la polarización de las posiciones, pero será menor la cantidad de indecisos.

La principal ventaja de este método es que a pesar de ser un ejercicio eminentemente cualitativo, la organización del debate se centra en los temas de interés y los resultados pueden presentarse de manera cuantitativa. Otra de las ventajas es que el moderador no participa en la formulación de las conclusiones. Por ser respondido el formulario en forma individual la influencia que se puede dar entre unos y otros participantes se circunscribe al debate en donde cada participante debe hacer su mejor esfuerzo por transmitir sus argumentos.

Econometría ha tenido gran éxito en la utilización de este método para consultas en distintos ámbitos, incluida la evaluación de programas sociales y la formulación de diagnósticos estratégicos.

3.4 ESTIMACIONES BASADAS EN INFORMACIÓN SECUNDARIA

Donde ello sea posible, se llevarán a cabo estimaciones econométricas de indicadores obtenidos mediante información secundaria, de cuentas nacionales u otras fuentes, con las siguientes características:

1. Escoger un conjunto de indicadores de impacto sobre los objetivos que pretendía impactar la regulación y para los cuales exista una serie de tiempo suficientemente larga.
2. Estimar su evolución tendencial, con datos hasta el comienzo del periodo regulatorio que se quiere estimar, mediante un modelo que incluya los diferentes determinantes de dichos indicadores.
3. Proyectar dicha tendencia, para los años posteriores al periodo regulatorio en estudio y posterior, tomando esta estimación como estimativo de lo que hubiese sucedido en promedio con dichos estimadores en ausencia de regulación adicional.
4. Comparar dicha proyección con los valores efectivamente medidos de los indicadores escogidos para esos años. El resultado de dicha comparación sería una estimación del efecto marginal de la regulación en los indicadores de impacto.

El tipo de modelos econométricos a utilizar es del siguiente tipo:

$$Y_t = \alpha_0 + \alpha_1 R + \vec{X}_t \vec{\beta} + \varepsilon_t$$

En donde Y es el indicador sobre el cual se espera encontrar el impacto, R es una variable dummy tipo escalón que representa la presencia de la regulación específica, X es un vector de variables exógenas que afectan al indicador y que no son afectadas por la regulación ni tampoco influyen sobre ella y ε es un término aleatorio.

El problema econométrico es encontrar las variables X adecuadas que sean independientes de R y que sean exógenas. Por supuesto R no debe depender de Y , o lo que es igual, la decisión de regular no debió estar influenciada por el indicador sobre el cual se esperaba un impacto.

3.5 ESTIMACIONES BASADAS EN ENCUESTAS

Dependiendo de las necesidades de información, se pueden llevar a cabo dos tipos de análisis a partir de encuestas por muestreo:

- A empresas de la cadena de prestación del servicio, con el fin de verificar los costos adicionales debidos a la regulación.
- Estimaciones de los beneficios basadas en encuestas a usuarios finales de los servicios prestados.

3.6 MODELOS MICROECONÓMICOS DE SIMULACIÓN DEL COMPORTAMIENTO DEL CONSUMIDOR

Este tipo de modelos aplica de manera especial cuando se tienen regulaciones que afectan directamente los precios de mercado o cuando se regulan restricciones a la oferta.

Consiste en tener estimativos de las curvas de oferta y demanda, así como de sus determinantes. Se calcula el excedente del consumidor y del productor para diferentes periodos de aplicación de la regulación. Simulando el escenario con regulación y el escenario sin regulación y en cada periodo se acumula el excedente del consumidor y del productor de acuerdo a las cantidades consumidas y se calcula el valor presente de estos en ambos escenarios. En la medida que el valor presente calculado en el escenario con regulación sea superior al valor presente calculado en el escenario sin regulación, la diferencia entre estos dos conceptos representará los beneficios de la regulación.

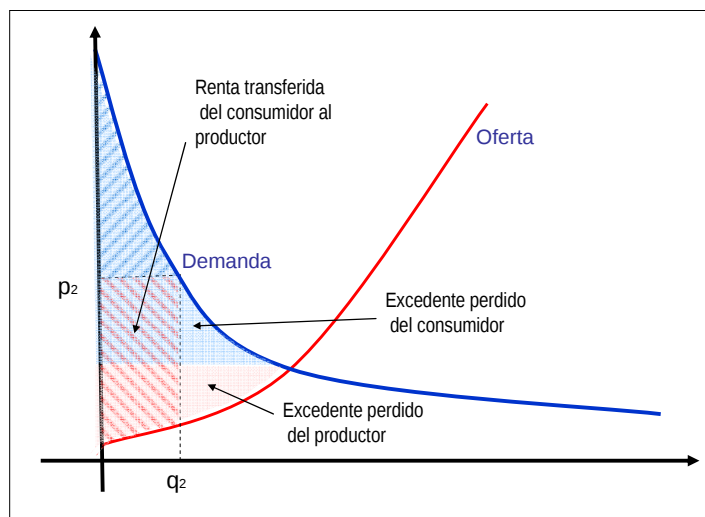
Como complemento a este ejercicio se pueden incluir los costos de la regulación calculados con los métodos anteriormente señalados, proyectándolos en el tiempo y obteniendo su valor presente, con el fin de obtener el beneficio neto, la relación beneficio/costo y la tasa de retorno social.

Para llevar a cabo simulación macroeconómica con estos modelos se requieren dos tipos de insumo:

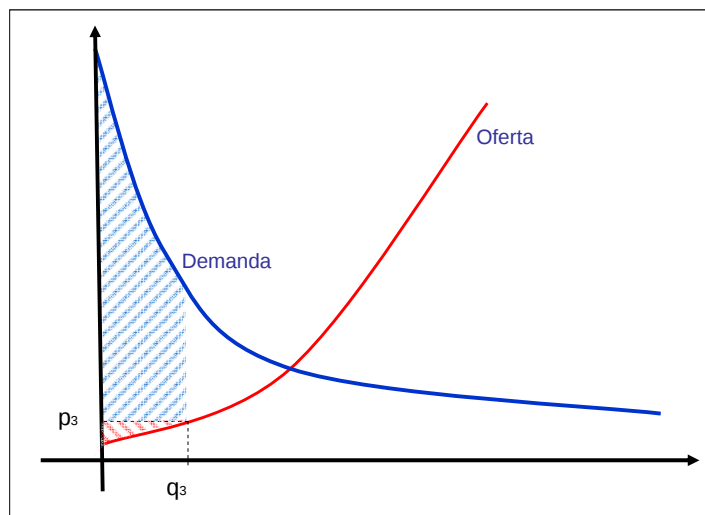
- Estimaciones de elasticidades precio para los grupos de consumo identificados como relevantes.
- Estimaciones de funciones de costo marginal y costo medio eficientes, así como conocimiento de la estructura de costos del sector regulado.

A partir de ellos se pueden conformar las funciones que permiten estimar los cambios en los excedentes del productor y el consumidor. Las siguientes gráficas ilustran el tipo de elementos que se identifican en estas funciones, de acuerdo a si el precio regulado es mayor o menor que el de mercado.

Gráfica 3.1



Gráfica 3.2



CAPÍTULO 4

PROPUESTA DE INDICADORES DE GOBERNABILIDAD PARA EL ENTE REGULADOR

Para hacer un adecuado seguimiento de las acciones de regulación del sector, desde el punto de vista de la Gobernabilidad, proponemos que en adelante el ente regulador diseñe un sistema de información que le permita la cuantificación de algunos indicadores por componentes de gobernabilidad. De acuerdo con las recomendaciones de autores como Stein y Tommasi (2005), hay cinco dimensiones de la gobernabilidad que deben tenerse en cuenta dentro de un enfoque multidimensional para el análisis del sector: La estabilidad, la independencia, la continuidad, la eficiencia y la democracia.

Para el caso de la CRT proponemos que se consideren los siguientes indicadores por componente de gobernabilidad:

1. Estabilidad

- 1.1. Duración promedio de los comisionados
- 1.2. Planta de personal. Porcentaje de empleados a término indefinido sobre total de empleados (para profesionales y para administrativos)
- 1.3. Posibilidad de reelección. Número de años de antigüedad de los funcionarios (comisionados y técnicos)

2. Independencia

- 2.1. Procedimiento de nombramiento de los comisionados. Porcentaje de comisionados que durante un periodo de gobierno presidencial han sido nombrados por el Presidente en ejercicio.
- 2.2. Fuentes de recursos de la comisión. Participación de los ingresos recibidos por los operadores de acuerdo a su actividad económica dentro de los ingresos totales.
- 2.3. Capacidad de financiamiento. En esta parte se propone tener en cuenta la composición de los ingresos de la comisión según las distintas posibles fuentes: venta de servicios, multas, asesorías, ingresos por resoluciones, contribuciones de los operadores y los recursos de periodos anteriores.

3. Continuidad

- 3.1. Modificación de las resoluciones. Periodo promedio de vigencia de las resoluciones emitidas según subsector medido en meses.

4. Eficiencia

- 4.1. Número de resoluciones por año. Este indicador puede ser calculado por subsector (Telefonía fija, Móvil, Trunking, entre otros)
- 4.2. Porcentaje de demandas por resolución por año. Número de procesos o derechos de petición instaurados por los operadores y agentes del sector por resolución por año. Este puede ser medido tanto en las dirigidas sobre la Comisión como sobre las que vana instancias judiciales después de haber intervenido la Comisión
- 4.3. Periodo Promedio de resolución de conflictos. Para este efecto se propone medir el número de días desde el momento en el que un operador manifiesta tener alguna queja y el momento en el que se soluciona en la Comisión
- 4.4. Promedio de gasto empleado en cada resolución. Para esto se puede tener en cuenta el diseño de un cronograma de asignación de tiempos por parte de los funcionarios de la CRT y de acuerdo a ello calcular los costos en términos de horas/hombre por resolución. De la misma manera se puede cuantificar los costos de cada resolución en términos de:
 - Costos de divulgación (foros, seminarios, publicidad en prensa o TV, etc.).
 - Costos de los estudios contratados para la expedición de cada resolución.
 - Costos Judiciales imputados a cada resolución.

Para cada una de las anteriores se propone diferenciar las resoluciones que tienen que ver con contenidos de la regulación de las concernientes a solución de conflictos.

5. Democracia

- 5.1. Número de agentes involucrados en las resoluciones. Para ello se propone tener en cuenta el porcentaje operadores que hacen comentarios a los proyectos de resoluciones sobre el total de operadores

5.2. Instrumentos empleados en el proceso de cada resolución. Para ello se puede tener información sobre:

- La asistencia a foros convocados por la Comisión,
- El número de visitas a la Web del regulador
- El número de descargas de documentos de la Web del ente regulador
- El número de solicitudes de información en la sede del regulador.
- Gastos de publicidad de cada una de las resoluciones.

Bibliografía

Stein, Ernesto y Mariano Tommasi. 2005. “Democratic Institutions, Policymaking Processes, and the Quality of Policies in Latin America”. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC. Documento mimeografiado en inglés.