

# “AGENCIAS DE MEJORAMIENTO Y CONTROL REGULATORIO EN LA EXPERIENCIA INTERNACIONAL: OPCIONES PARA BRASIL”

**Noviembre 2009**

**Programa de Capacitación para la Gestión en Regulación (PRO-REG)**

**Sebastian Lopez Azumendi**

## CARTA DE ENVIO

Washington DC, Noviembre 2009.

Estimado Sr. Jadir Dias Proenza

Coordinador Técnico

Programa PRO-REG

Tengo el agrado de dirigirme a Ud. a los efectos de remitirle la versión final del informe “AGENCIAS DE MEJORAMIENTO Y CONTROL REGULATORIO EN LA EXPERIENCIA INTERNACIONAL: OPCIONES PARA BRASIL”. Conforme lo establecido en el Programa de Trabajo de esta consultaría internacional, el mismo analiza distintas prácticas internacionales en materia del diseño institucional de agencias de control y mejoramiento regulatorio. El informe se basó en los casos de agencias de mejoramiento regulatorio de México, Estados Unidos, el Reino Unido, Canadá, Australia, y Corea del Sur.

Sus distintas secciones informan de la metodología utilizada, fuentes de información, y del análisis en particular de cada uno de los casos de estudio y herramientas seleccionadas. El informe concluye con la identificación de distintas tendencias y lecciones para un programa en formación como el PRO-REG.

Quedo al aguardo de sus comentarios.

Sin otro particular, lo saludo con mi consideración más distinguida.

Sebastian Lopez Azumendi

Consultor

Especialista en Gobierno y Regulación

## TABLA DE CONTENIDOS

<b>SINTESIS .....</b>	<b>4</b>
<b>INTRODUCCION.....</b>	<b>6</b>
<b>DEFINICION DEL PROBLEMA .....</b>	<b>10</b>
<b>METODOLOGIA.....</b>	<b>11</b>
<b>ANALISIS DE LAS PRACTICAS INTERNACIONALES.....</b>	<b>12</b>
I. ORGANIZACION INSTITUCIONAL .....	12
a) Origen y evolución de la reforma regulatoria .....	12
b) Naturaleza jurídica y diseño institucional .....	15
c) Regulaciones incluidas.....	20
d) Entes sujetos a su accionar .....	21
e) Agencias de regulación independientes.....	22
f) Estrategias de legitimación administrativas .....	26
II. COMPETENCIAS .....	28
a) Revisión regulatoria.....	28
b) Otras funciones .....	33
III. HERRAMIENTAS .....	33
a) Estados Unidos .....	35
b) Canadá.....	38
c) Australia/Reino Unido.....	40
a) México .....	43
<b>PATRONES DE LA EXPERIENCIA INTERNACIONAL .....</b>	<b>45</b>
<b>LECCIONES DE LA EXPERIENCIA INTERNACIONAL .....</b>	<b>49</b>
<b>BIBLIOGRAFIA.....</b>	<b>51</b>

## SINTESIS

El presente estudio efectúa una revisión de las prácticas que caracterizan a las agencias y los programas de mejora regulatoria en Australia, Canadá, Estados Unidos, México, y el Reino Unido. A tales efectos, el análisis se centró en tres principales aspectos de su conformación y funcionamiento: 1) su diseño institucional, 2) sus funciones, y 3) sus herramientas. Se tuvieron especialmente en cuenta los desafíos en la implementación del análisis de impacto regulatorio (AIR) y el alcance de los procesos de revisión regulatoria, principalmente en su vinculación con las agencias de regulación independientes. La revisión de dichas prácticas permitió identificar distintas tendencias y también lecciones para un programa en formación como el PRO-REG.

Una de las principales conclusiones es la inexistencia de patrones uniformes en el diseño de agencias de mejoramiento regulatorio como así también en la implementación de tales programas. Las distintas experiencias muestran una gran diversidad de regímenes, siendo la agenda política del Presidente o Primer Ministro uno de los factores determinantes de configuración institucional. Además del político, prima un criterio funcional vinculado a los objetivos y alcances de actuación de dicha autoridad. Así, se las ha ubicado en los organismos centrales de control de la administración pública cuando se ha querido dar a los programas de mejora regulatoria un alcance integral, abarcativo de todo el sector público (“whole of government approach”). En cambio, se las ha localizado en ministerios de finanzas cuando los programas de mejora regulatoria han sido concebidos principalmente como meras estrategias de agilización burocrática. Sea que adopten una u otra configuración, las distintas agencias entrevistadas para este estudio enfatizaron la importancia del apoyo político en el éxito de tales programas, especialmente la implementación del AIR.

Del mismo modo, no existen reglas uniformes respecto de la inclusión de las agencias independientes de regulación en el AIR y el proceso de revisión regulatorio. Si bien dichas herramientas son por lo general extendidas a toda la administración pública, las experiencias internacionales muestran enfoques que van desde el sometimiento voluntario de las agencias a dichos estándares hasta supuestos en los que dichas comisiones han sido obligadas a incorporar análisis de costo-beneficio en su toma de decisiones. En el primer caso se encuentran las agencias de regulación del Reino Unido y en el segundo supuesto el caso de las comisiones independientes de regulación de Estados Unidos (EEUU). En el caso de EEUU, la incorporación del AIR vino acompañada de los mecanismos de planeamiento y revisión regulatoria, instrumentos por los cuales el Presidente, a través de la Oficina de Información y Asuntos Regulatorios (OIRA), observa la eficiencia de las regulaciones y su compatibilidad con las prioridades de su gobierno y de otras agencias.

Es precisamente en este último país donde la discusión respecto del alcance del AIR en relación con las comisiones de regulación ha sido más controversial. En efecto, la

incorporación de las comisiones independientes al proceso de planeamiento regulatorio (aunque no a la revisión regulatoria) de la Ordenanza Ejecutiva 12.866 trajo aparejado distintos cuestionamientos respecto del rol del Presidente en la definición de la agenda regulatoria de la administración pública. Sin embargo, dicho proceso se encuentra hoy mayormente institucionalizado.

El rol principal de las agencias de control y mejoramiento regulatorio ha sido la administración del análisis de impacto regulatorio (AIR). Dicha administración es variada, respondiendo a distintos grados de involucramiento y participación de la agencia. Los mismos van desde el simple asesoramiento y capacitación a los departamentos de la administración pública hasta la opinión vinculante antes de la emisión de una decisión regulatoria. El grado más amplio de revisión es aquel en el que la agencia es competente para rechazar una regulación que no cumple con los requisitos del AIR.

El AIR no es un mecanismo aplicable a todo tipo de regulación. Por el contrario, el análisis de impacto regulatorio solo se ha utilizado respecto de aquellas decisiones de tipo general, que conllevan un impacto sustancial en su cumplimiento, en donde existe cierto margen de discrecionalidad para la agencia. Es decir, solo se ha aplicado a aquellas regulaciones destinadas a regir comportamientos generales en donde la agencia tiene espacio normativo para la creación de nuevos estándares. De ahí que se hayan excluido del AIR las decisiones regulatorias resultantes de la aplicación de normas generales o aquellas que resuelven conflictos particulares.

La implementación del AIR no ha estado ausente de críticas y contratiempos. Pese al consenso unánime alrededor de las ventajas de dicha herramienta, son varios los interrogantes relativos a su implementación. Entre sus distintos componentes, el análisis de costo-beneficio es el más complejo y el que más críticas ha recibido. Asimismo, su incorporación al proceso de toma de decisiones administrativo no ha sido completa, encontrando barreras tanto culturales como de gestión para su plena utilización. Cabe, sin embargo, destacar la existencia de otras herramientas de calidad regulatoria, menos complejas y no obstante significativas, como los procedimientos de consultas.

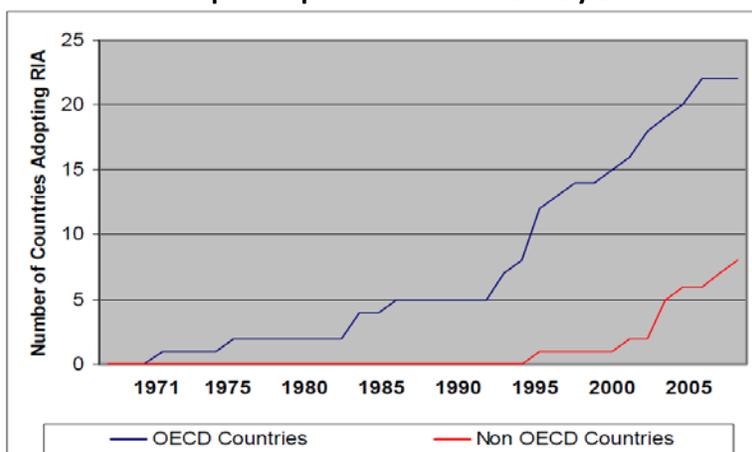
El Programa de Mejoramiento Regulatorio brasilero (PRO-REG) puede verse beneficiado por varias de estas tendencias y prácticas internacionales. Su carácter “en formación” le provee precisamente de la flexibilidad para incorporar aquellas lecciones que han permitido la sustentabilidad de dichos programas en países con varios años de experiencia. En el contexto del PRO-REG, se sugiere la consideración de cuatro factores principales a tener en cuenta: 1) la importancia de contar con un marco que defina los objetivos y las instituciones de la reforma regulatoria, 2) una debida atención al gradualismo en la implementación de procedimientos de calidad regulatoria, especialmente del AIR, 3) una clara estrategia de integración de los actores de la regulación, 4) la identificación de los incentivos necesarios, tanto dentro como fuera de la administración pública, para la sustentabilidad de la reforma.

## 1.- INTRODUCCION:

El mejoramiento de la calidad regulatoria se ha convertido en una prioridad para varios gobiernos interesados por aumentar su competitividad y la transparencia de sus políticas públicas. Dicha estrategia es también coincidente con una creciente evidencia empírica indicativa de la importancia del desarrollo institucional para el crecimiento económico (Aron, 2000; Rodrick, 2004). La ubicación de países con altos grados de desarrollo en las primeras posiciones de indicadores de la calidad regulatoria (por ejemplo, el Índice de Calidad Regulatoria del Banco Mundial) también presta apoyatura a la relevancia de la regulación en el sostenimiento del crecimiento económico.

A nivel institucional, los procesos de reforma regulatoria experimentaron el establecimiento de dos principales herramientas: las agencias de regulación<sup>1</sup> y el análisis de impacto regulatorio (AIR). Ambos se constituyeron en las herramientas destinadas a reducir la discrecionalidad política, aumentar la racionalidad administrativa, y garantizar la transparencia de la toma de decisiones regulatoria y la exigibilidad a los funcionarios por el cumplimiento de estándares de calidad. En efecto, el poder administrativo otrora existente en manos del ministro sectorial fue delegado parcialmente a agencias especializadas en la regulación económica y social. Dichas entidades fueron también blindadas contra la intervención política mediante la creación de Directorios designados con intervención de los parlamentos y con adecuada preparación técnica. Al mismo tiempo, el AIR fue establecido con el propósito de pensar las regulaciones desde un punto de vista técnico-racional, definiendo la necesidad de regular, la consideración de alternativas a dicha regulación, y el costo-beneficio de tales decisiones.

**Países que adoptaron AIR entre 1971 y 2005**



Source: Scott, 2006.

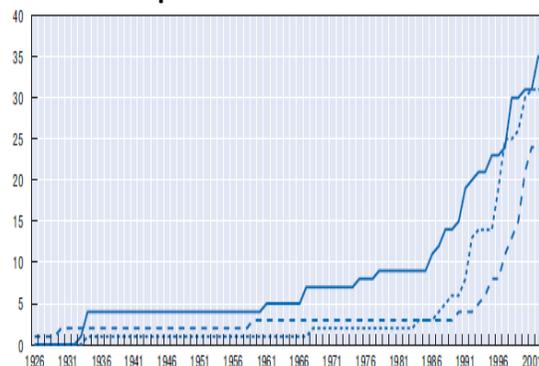
<sup>1</sup> Nuestra definición de agencia abarca tanto a las agencias de tipo ejecutivas como a las de naturaleza independiente. También se incluyen todos los sectores, no solo el de infraestructura.

La implementación de tales programas no fue, ni es, sencilla sino que atravesó por distintas instancias. En materia de las agencias reguladoras, ello implicó diferentes discusiones relativas a su autonomía y al rol del gobierno en la regulación. Este debate no ha sido cerrado sino que por el contrario sigue siendo uno de los más sensibles en materia de la regulación económica. Por su parte, el AIR es una institución más reciente que las agencias de regulación y su implementación genera todavía muchos cuestionamientos.

A diferencia del estudio de las agencias reguladoras, en donde la literatura es amplia, el entendimiento del AIR es escaso. La mayoría de los estudios se basan en la experiencia estadounidense, usando dicho modelo para investigar la existencia y el desarrollo del impacto regulatorio en legislaciones distintas como la de los países nórdicos o latinos. Los estudios que consideran al AIR de una manera comparada y teniendo en cuenta el contexto histórico y político son inexistentes (Radaelli, 2009). Citando a Radaelli, se puede afirmar que resulta esencial contar con más estudios teóricos, de naturaleza comparada, que permitan enriquecer el debate sobre el Estado Regulatorio y la evaluación normativa de esquemas de gobierno.

Es a nivel de los países de la Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo (OCDE) donde tanto las instituciones de regulación y principalmente el AIR han tenido mayor recepción. En varios de dichos países, las primeras etapas de desregulación y reforma regulatoria dieron paso a esquemas integrales de análisis regulatorio. De entre ellos destaca el caso de Canadá, país que ha llevado adelante una interesante evolución de su gobernabilidad regulatoria. Así, al primer instrumento de calidad regulatoria (“Política Regulatoria Canadiense”), le siguió, luego de un proceso de consultas destinadas al mejoramiento del anterior esquema, la Directiva de Agilización de las Regulaciones (“Cabinet Directive on Streamlining Regulation”). La misma vino acompañada, entre otros institutos, por al Centro de Expertos en Regulación (“Center for Regulatory Expertise”). El diseño de dichos instrumentos de política regulatoria, abarcativos de toda la administración pública, son usualmente identificados como buenas prácticas de integración regulatoria (“whole-of-government” approach).

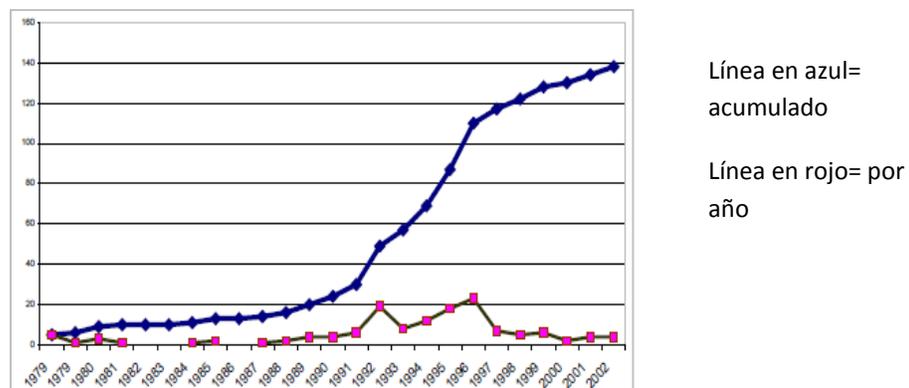
#### Agencias Independientes de Regulación en países de la OCDE



Fuente: OCDE, 2005.

Latinoamérica, y en particular Brasil, no ha sido ajena a esta evolución. La región se caracteriza por tener el número más alto de agencias reguladoras entre los países en desarrollo (Sosay et al, 2005). Sin embargo, solo un puñado de países (Brasil, Perú, y, en menor medida, Colombia) han podido mantener instituciones regulatorias con niveles razonables de autonomía y especialización técnica (Lopez Azumendi et al, 2007). En el resto de la región, las agencias han tenido severas dificultades para consolidarse como reguladores sectoriales. Por su parte, el AIR es una herramienta inexistente en la región. Solo México ha establecido la manifestación de impacto regulatorio como requisito necesario para aquellas regulaciones con un impacto significativo en su cumplimiento.

**Agencias reguladoras creadas o modificadas entre 1979 y 2002 en Latinoamérica (19 países, 12 sectores)**



Fuente: Levi-Faur 2004.

La implementación de los programas de reforma regulatoria ha sido puesta en manos tanto de reguladores sectoriales (agencias de regulación) como de agencias responsables de introducir estándares de calidad regulatoria a lo largo de toda la administración. Estas últimas, incorporadas administrativamente en los niveles decisorios más altos, han recibido distintos mandatos para reevaluar el cumplimiento de las agencias y departamentos de gobierno con normas de transparencia, de análisis de los costos de cumplimiento, y de las opciones con las que cuenta el Estado antes de proceder a regular.

Del mismo modo que ocurrió con la incorporación de las agencias de regulación, la introducción de agencias de control de la calidad regulatoria no ha sido armónica. En efecto, tanto la existencia de una instancia de revisión regulatoria y la creación del AIR llevaron aparejados distintas discusiones relativas a su inserción en la estructura administrativa del Estado y sus competencias.

El presente informe se centra en el diseño institucional y comportamiento de las agencias de mejoramiento regulatorio y también de sus programas en cinco países: Australia, Canadá, Estados Unidos, México, y el Reino Unido. En menor medida, también considera el caso de Corea del Sur. Su finalidad es ilustrar al gobierno de Brasil sobre las opciones disponibles para crear una agencia similar a nivel de la administración pública federal.

La primera sección analiza dichas prácticas internacionales en base a tres aspectos de su funcionamiento. El primer aspecto del informe se concentra en el diseño institucional de las agencias de mejora regulatoria. Se estudia la evolución de los programas de mejora regulatoria y la adaptación del diseño institucional de las agencias de mejoramiento regulatorio al cumplimiento de dichos fines. También analiza la vinculación de dichas entidades con las agencias de regulación independientes. El segundo aspecto de tales entes es el de sus funciones, en especial la revisión regulatoria. La tercera parte del análisis se centra en las herramientas destinadas a otorgar calidad a las decisiones regulatorias, en especial el AIR. La segunda sección identifica las tendencias de las experiencias internacionales. En la última sección se formulan distintas lecciones a ser consideradas en el caso de Brasil.

## **2.- DEFINICION DEL PROBLEMA:**

Brasil se encuentra atravesando por un proceso de reformulación de su esquema de gobierno regulatorio. Luego de más de diez años de la implementación de las primeras agencias reguladoras y de la creación de los marcos reguladores de prestación de los servicios públicos, la agenda regulatoria brasilera enfrenta distintos desafíos vinculados tanto a la revisión de los últimos años como a los desafíos venideros. Los aspectos más relevantes de dicho proceso de transformación se encuentran vinculados a la coordinación entre actividad regulatoria y la formulación de políticas públicas, la consolidación de la autonomía de las agencias, la participación social en la regulación, y el mejoramiento del proceso de toma de decisiones regulatorio.

A tales efectos fue creado el Programa de Fortalecimiento para la Capacidad Institucional en Regulación (PRO-REG). El programa pone énfasis tanto en la mejora de las instituciones regulatorias como en la incorporación del análisis de impacto regulatorio en el proceso de toma de decisiones. Uno de los objetivos del PRO-REG es la creación de una unidad responsable de conducir el programa de mejora regulatoria en la administración pública federal. Dicha unidad sería responsable, entre otras cosas, por la implementación del análisis de impacto regulatorio a nivel federal y del entrenamiento y capacitación a los reguladores en gestión regulatoria.

La existencia de dichas agencias es de larga data en la experiencia internacional. Así, por ejemplo, el programa de reforma regulatoria del Presidente Reagan fue acompañado de la creación de la Oficina de Información y Asuntos Regulatorios (OIRA), responsable, entre otras cosas, de supervisar el planeamiento regulatorio y la revisión de aquellas regulaciones con impacto significativos en el mercado. Del mismo modo, en Australia la Oficina de Mejores Prácticas de Regulación es la responsable de supervisar el cumplimiento de la administración pública federal con los requisitos del impacto regulatorio.

Pese a las ventajas de contar con una herramienta que brinde mayor transparencia y solidez técnica a las regulaciones, el establecimiento del AIR, aun en países de la OCDE, dista de ser armónico. Adicionalmente, las facultades de revisión regulatorias otorgadas a tales entes han aparejado distintos cuestionamientos relativos a la autonomía de las comisiones independientes de regulación. De ahí la importancia de contar con un análisis de lecciones aprendidas proveniente de los países que han llevado a cabo la implementación de tales agencias y programas.

A pedido del gobierno de Brasil, el presente informe analiza las prácticas que caracterizan a las agencias de mejoramiento regulatorio en la experiencia internacional. Se espera que a través del mismo se puedan identificar distintas opciones de diseño institucional a ser consideradas en el contexto brasilero.

### **3.- METODOLOGIA:**

En la elaboración del informe se utilizó una metodología de gobierno comparado de tipo cualitativa (“qualitative techniques in comparative politics”). Las experiencias internacionales fueron comparadas en base a tres aspectos: su organización institucional, sus funciones, y las herramientas de mejora regulatoria.

Aunque el principal objeto del análisis fue la configuración y funcionamiento de dichas unidades, se prestó especial atención a los programas de reforma regulatoria, especialmente a la implementación del AIR. Una rápida revisión de los esquemas institucionales de las agencias permitió identificar a la implementación del AIR como el desafío más grande de dichas instituciones, cuya organización administrativa esta en gran medida atada a una exitosa revisión de los estándares de calidad regulatoria.

La información fue obtenida de fuentes directas e indirectas. Las fuentes directas se encuentran constituidas por la información brindada por parte de las propias agencias. A tales efectos se mantuvieron entrevistas telefónicas e intercambios de correos electrónicos con funcionarios de las siguientes agencias:

- Center for Regulatory Expertise (Canadá)
- Treasury Board Secretariat (Canadá)
- Office of Best Practice Regulation (Australia)
- Better Regulation Executive (Reino Unido)
- Comisión Federal de Mejora Regulatoria (Canadá)

La información indirecta provino tanto de documentos y leyes como de la literatura sobre la materia. Respecto de esto último, cabe señalar las limitaciones de los estudios sobre reformas regulatorias. En efecto, y con salvadas excepciones (por ej. Radaelli), no existen análisis que enfatizen la vinculación del análisis de impacto regulatorio con la institucionalidad de los países en los que se aplica o el estudio de otras formas de transparencia y racionalidad de las regulaciones que no adopten la forma del AIR anglosajón. De la revisión de la literatura surge un bajo cuestionamiento a los programas de mejora regulatoria, no existiendo estudios que analicen su conveniencia práctica y la consideración de otras opciones de análisis regulatorio.

Aunque en este informe no se pretende cubrir dicho vacío, se hace especial énfasis en aquella literatura que ha encarado la reforma regulatoria desde un punto de vista más holístico y crítico.

#### 4.- ANALISIS:

##### DISEÑO Y ORGANIZACIÓN INSTITUCIONAL:

###### a) Origen y evolución de la Reforma Regulatoria:

Los programas de gobierno destinados a mejorar el análisis de las regulaciones estatales tuvieron origen en un particular momento de reformas económicas y administrativas. Su origen más inmediato son las reformas estructurales que llevaron a una mayor participación del sector privado y a una reformulación de la organización estatal. Respecto de este último aspecto, los procesos de reforma regulatoria se dieron conjuntamente con instrumentos y marcos analíticos propios de la Escuela de la Nueva Administración Pública (“New Public Management School”). En contraposición al Estado de tipo burocrático-weberiano, dicha escuela planteó la adopción de distintos esquemas más propios de organización privada en la administración del gobierno y el Estado. Así se hizo más énfasis en la motivación e incentivos de los funcionarios públicos, en la orientación hacia resultados, y en una mayor libertad de decisión a directores y/o gerentes en sus respectivos departamentos.

En la mayor parte de los casos de estudio de este informe se observa que las distintas reformas regulatorias tuvieron lugar dentro de programas más amplios destinados a reformar la administración pública. Un claro ejemplo es el de Canadá, en donde al mismo tiempo que se adoptaba el Análisis de Impacto Regulatorio se implementaba un Marco de Gestión y Evaluación por Resultados en la administración pública federal. Precisamente, la introducción de reformas regulatorias en contextos de instituciones de la Nueva Escuela de Administración Pública es consistente con la idea de políticas regulatorias basadas en resultados y en su evaluación. De ahí que el análisis de impacto regulatorio, con su foco en objetivos y en la evaluación de su cumplimiento, se haya institucionalizado como la herramienta de análisis de las regulaciones por excelencia.

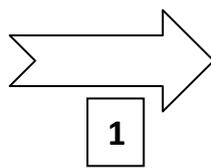
Los programas de reformas regulatorias han atravesado por distintas etapas. En todos ellos es común observar un primer estadio caracterizado por la reducción de las cargas y los procedimientos administrativos, seguido por la introducción de esquemas más amplios e integrados de análisis de las regulaciones. Así Hill (1999), separa dicha evolución en tres etapas. La primer etapa o de **DESREGULACION (“Deregulation”)**, estaría caracterizada por amplios procesos de reducción de trámites burocráticos y regulaciones. En varios de los países seleccionados para este estudio, dicho proceso implicó privatizaciones y derogación de trabas monopólicas. De ahí que las primeras unidades destinadas a modificar las regulaciones tuvieron como primer mandato llevar adelante tales reformas estructurales, sin reparar demasiado en el análisis regulatorio. Entre otras, podemos citar el antecedente de la Comisión Federal de Mejora Regulatoria de México (COFEMER), la Unidad de Desregulación Económica, cuyo rol fue remover distintas regulaciones estatales y la reestructuración de empresas públicas. También podemos citar el caso de Canadá en donde la introducción del análisis de impacto regulatorio por parte del gobierno

conservador de Mulroney se debió, entre otros factores, a las críticas hacia los costos de la regulación social.

La segunda etapa de dicha evolución se encuentra marcada por los procesos de **REFORMA REGULATORIA (“Regulatory Reform”)**. Llevadas adelante las reformas estructurales de mercado y la reducción cuantitativa de regulaciones y otras trabas administrativas a las reformas de mercado, el próximo paso fue instalar procedimientos para reducir el costo administrativo de las regulaciones a crearse. Así se establecieron los primeros marcos de calidad regulatorios, siendo el Análisis de Impacto Regulatorio (AIR) la principal herramienta de mejora regulatoria. Las anteriores agencias de desregulación fueron, entonces, transformadas en Comisiones de Mejoramiento Regulatorio. Dichas agencias fueron asignadas con el rol de implementar procedimientos de costo-beneficio de las regulaciones y de otras herramientas como los procedimientos de consulta y la consideración de alternativas a la regulación. Siguiendo con el caso de México, la Unidad de Desregulación Económica fue convertida en la actualmente vigente Comisión Federal de Mejoramiento Regulatorio (COFEMER). Dicha comisión es hoy la encargada de ejecutar el programa de mejoramiento regulatorio a nivel federal y de observar el cumplimiento de la manifestación de impacto regulatorio. Entre otras facultades, lleva adelante el Registro Federal de Trámites y Servicios y el Sistema de Apertura Rápida de Trámites.

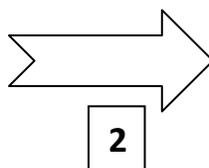
El tercer grado de evolución está dado por el concepto de **ADMINISTRACION O GERENCIAMIENTO REGULATORIO (“Regulatory Management”)**. En dicha etapa, el proceso de elaboración regulatoria es aplicado en contextos más amplios de formulación de políticas (policy-making). En esta etapa, el análisis de impacto regulatorio se convierte en una herramienta destinada a permitirle al responsable de la toma de decisiones mayor evidencia y opciones antes de decidir el mejor instrumento de intervención estatal. Este proceso es observable en Canadá en donde el gobierno ha realizado distintos esfuerzos por integrar el análisis regulatorio en el proceso de toma de decisiones administrativo. Si bien el análisis de impacto regulatorio fue introducido en 1986, es recién en 1999 cuando el gobierno emite un marco integral de análisis de las regulaciones (denominado Política Regulatoria). Dicha política, hoy instrumentada en la Directiva para la Racionalización de las Regulaciones (“Cabinet Directive on Streamlining Regulation”) establece los estándares y principios de calidad regulatoria y su aplicación al resto de la administración. Se hace especial énfasis en la importancia del análisis de la regulación y en la consideración de aspectos tales como el manejo de los riesgos.

## ETAPAS DE LOS PROGRAMAS DE REFORMAS REGULATORIAS



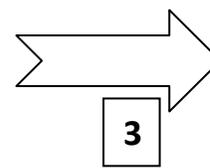
DESREGULACION

Cantidad de las regulaciones



REFORMA REGULATORIA

Calidad de las regulaciones



ADMINISTRACION REGULATORIA

Consideración del análisis regulatorio como una herramienta destinada a mejorar la toma de decisiones pública

Ninguno de estos procesos de reforma regulatoria fue unidireccional. Por el contrario, cada país refleja finalidades y objetivos diferentes. A grandes rasgos, es posible encontrar un mismo patrón en los casos de Corea del Sur, México, Australia, y el Reino Unido. En dichos países la regulación se encuentra principalmente orientada a reducir el costo administrativo de las regulaciones, principalmente en materia de su impacto en el sector privado. Otro supuesto es el Estados Unidos, caracterizado por un contexto político-institucional diferente. En este último país, la Oficina de Información y Asuntos Regulatorios (OIRA) fue no solo creada con la finalidad de reducir las cargas regulatorias, sino también con el objetivo de compatibilizar las acciones regulatorias de las agencias ejecutivas e independientes con la agenda política del Presidente. Aunque diferente, Canadá aparece más cerca del modelo americano que del resto de los países seleccionados. En efecto, Canadá también pasó por el mismo proceso de concentración de competencias en el poder central, en desmedro de las agencias y otros departamentos de gobierno, aunque el proceso de revisión regulatoria es menos litigioso y más proclive a la negociación que el americano.

Cabe, por último, destacar la decisiva importancia de los distintos regímenes de gobierno (parlamentario y presidencialista) en la configuración de los programas de mejora regulatoria y la creación de unidades de mejora regulatoria. En efecto, el particular sistema de revisión regulatoria conducido por OIRA sólo se explica en un sistema regulatorio como el americano, en donde el Presidente es el responsable último de la administración ante la sociedad y el Congreso. También por la configuración administrativa de las agencias, sobre todo las de tipo independientes (ver sección II). A diferencia de los regímenes presidencialistas, en las democracias parlamentarias la responsabilización administrativa recae no sólo en el Primer Ministro, sino también en los ministros responsables de cada uno de los departamentos de gobierno. Al mismo tiempo, ambos responden por sus acciones ante el Parlamento y no ante el Primer Ministro. La responsabilidad última de dichos funcionarios ante el Parlamento explica en gran medida la menor conflictividad de la revisión regulatoria dentro de la administración pública.

**b) Naturaleza jurídica y diseño institucional:**

Las reformas regulatorias mencionadas en a) han sido diseñadas e implementadas por agencias con distintos esquemas institucionales. La elección del modelo institucional de agencia de control y mejoramiento regulatorio se encuentra vinculada a la finalidad del control regulatorio que se quiera ejercer. De las experiencias seleccionadas en este estudio podemos identificar 3 modos de diseño institucional: 1) Aquel en el que la revisión regulatoria tiene lugar en un contexto amplio de revisión del proceso regulatorio y donde el análisis regulatorio forma parte de la toma de decisiones de las políticas públicas. En estos casos, la agencia cumple un rol integral de observación de la calidad de las regulaciones. Su configuración institucional está dada por entes ubicados en el centro de la administración pública, generalmente dentro de aquellas oficinas responsables del control presupuestario y de gestión del gobierno. Los casos más claros de este primer grupo son las agencias de revisión regulatoria en Canadá y Estados Unidos, 2) Aquel en el que la agencia fue creada principalmente para reducir la carga de procedimientos administrativos, principalmente de aquellas regulaciones con impacto significativos en el sector privado. La configuración de dichos entes está dada por agencias ubicada bajo la órbita de ministerios de economía o finanzas. Este es el caso de agencias en Australia, México, y el Reino Unido, 3) Un tercer tipo de agencias está dada por el caso de Corea del Sur, cuyo Comité de Reforma Regulatoria tiene una misión institucional similar a las agencias del segundo grupo, siendo su configuración institucional similar a las del primero.

Cabe, asimismo, destacar que estos modelos no son excluyentes sino que también representan distintas modalidades dentro de cada uno de ellos. También es interesante destacar el paso de dichas agencias por los diferentes modelos anteriormente descritos. Así, por ejemplo la actual Comisión de Mejora Regulatoria del Reino Unido (“Better Regulation Executive”) comenzó por ser un órgano no gubernamental, luego pasó a ser parte de la oficina del Primer Ministro, hasta encontrarse hoy en el ministerio responsable de la agenda de desregulación y de incentivos a las empresas (“Department for Business, Innovation and Skills”).

La literatura y prácticas internacionales en esta materia son coincidentes en exigir una revisión independiente y una agencia con suficiente poder para introducir dichas reformas (entre otros, OCDE). Fijado dicho objetivo de mínima, cada país ha transitado (y lo seguirá siendo) por distintos caminos institucionales destinados a encontrar el mejor esquema de revisión regulatoria.

Como fuera expuesto anteriormente, dicha decisión se encuentra sujeta a consideraciones legales y también políticas. Respecto del primer aspecto, cabe destacar los distintos sistemas de responsabilización o rendición de cuentas (accountability) existentes en los sistemas presidencialistas versus los sistemas parlamentarios. En tanto en los primeros el Presidente es el responsable último de la administración pública, en los segundos son los distintos ministros del gabinete, y también el Primer Ministro, quienes responden por ante el

Parlamento. De ahí que en algunos supuestos de sistemas presidencialistas los objetivos de reformas regulatorias hayan sido la armonización de las políticas regulatorias de las agencias con la agenda del Presidente. Respecto de las consideraciones políticas, cabe diferenciar aquellos supuestos de administraciones públicas con mayores niveles de descentralización y autonomía respecto de aquellos en donde las agencias tienen menor margen decisorio. En los primeros, es posible identificar niveles de revisión regulatorios más profundos que en los últimos.

Una mirada a la evolución de dichos entes permite ver que su configuración administrativa es mayormente ad-hoc y está sujeta a la agenda del Presidente o Primer Ministro. Salvo en el caso de Estados Unidos, donde OIRA, desde su creación por el Presidente Reagan, ha sido la responsable del control regulatorio, los demás países, sobre todo las democracias parlamentarias, muestran un comportamiento bastante errático, muchas veces signados por las prioridades del Primer Ministro. Es el caso, por ejemplo, del Reino Unido en donde desde la Fuerza de Tareas para la Mejora Regulatoria (“Better Regulation Task Force”), la unidad responsable del mejoramiento ha pasado por distintas instancias (desde un órgano externo a la administración pública, por un ente dentro de la oficina del Primer Ministro, a un organismo ubicado en el ministerio de negocios y reforma regulatoria).

Es interesante notar en los casos de los Estados Unidos y Canadá (pese a ser este un sistema parlamentario), una mayor centralización del proceso decisorio, particularmente en manos de agencias de control y evaluación del sector público. A pesar que dichas agencias no formulan políticas, son las responsables de observar el cumplimiento por parte de departamentos y otras agencias de determinados estándares vinculados con la agenda del Presidente o del Primer Ministro. En el caso de Canadá, dicho proceso se ha traducido en una mayor debilidad del Parlamento como instrumento último de accountability de los ministros y, al mismo tiempo, un fortalecimiento del rol del Primer Ministro. Donald Savoie describe con gran claridad este proceso, el cual tuvo inicios en la creación de la Oficina del Gabinete (“Cabinet Office”) y de otras agencias centrales como el Privy Council (responsable de coordinar la agenda del gobierno) y el Treasury Board (responsable de la evaluación de la gestión estatal). Ambos fueron, en distintos momentos, responsables de la evaluación y control de las políticas regulatorias en Canadá; hoy esa función es ejercida por el Treasury Board Secretariat. Similares cuestionamientos ha recibido OIRA en Estados Unidos, en donde se ha cuestionado la legitimidad de su poder revisor de las decisiones de las agencias, tanto ejecutivas como independientes.

En el caso de Canadá, la **Secretaría del Treasury Board** es el brazo administrativo del Treasury Board. Es una agencia ubicada en el centro del gobierno canadiense, siendo responsable de asesorar al Treasury Board en materia de políticas, directivas, regulaciones, y programas de gasto respecto del manejo de los recursos fiscales del gobierno. Su área de influencia abarca todo tipo de sector administrado por departamentos y agencias federales. También es responsable del control de auditoría (“comptrollership function”) del sector público. Por último, provee asesoramiento al Treasury Board en el

manejo de las políticas de empleo público. Dentro del Treasury Board Secretariat, el Sector de Asuntos Regulatorios es el área responsable del control regulatorio.

Vale también destacar la transformación del esquema de control y auditoría del sector público producido en Canadá luego de la incorporación de la gestión por resultados en toda la administración pública (ver “Management Accountability Framework” y “Policy on Management, Resources and Results Structures”). En efecto, Canadá se encuentra en una clara etapa de administración regulatoria (“regulatory management”), en donde las decisiones regulatorias se insertan y vinculan a esquemas integrados de toma de decisiones y evaluación de políticas públicas. De ahí que los procesos de reforma regulatoria hayan podido ser implementados con menor grado de rechazo que en otros países con una administración pública carentes de esquemas de evaluación y no orientada a resultados.

Lo mismo aplica a la **Agencia de Asuntos Regulatorios e Información** (Office of Information and Regulatory Affairs, “OIRA”) de los Estados Unidos. Dicha agencia se encuentra dentro de la Oficina de Presupuesto y Administración (Office of Management and Budget), la cual es responsable de la elaboración y control presupuestario, la evaluación de políticas gubernamentales, y la coordinación de la regulación entre las agencias federales. OIRA fue creada en el contexto del proceso de desregulación iniciado por la Administración Reagan y formalmente establecida a través de la Ley de Simplificación Administrativa (“Paperwork Reduction Act”) en 1995. El instrumento normativo de actuación de OIRA es la Orden Ejecutiva Nro. 12.866, la cual establece estándares de calidad regulatorios aplicables a la administración pública federal, entre otros el Análisis de Impacto Regulatorio. Al igual que el Treasury Board de Canadá, se trata de una agencia ubicada en el centro de la administración pública, gozando de un gran poder administrativo.

En las agencias del segundo tipo, dichos entes son ubicados en ministerios o secretarías de finanzas, las cuales son responsables de la agenda de desburocratización administrativa y de desregulación. Los poderes de revisión regulatoria son también menores, en tanto pareciera desprenderse un énfasis en el control de formalidad de los requisitos del análisis de impacto regulatorio y no tanto respecto de la compatibilidad de las decisiones de las agencias con la agenda del Primer Ministro.

En los casos del Reino Unido, Australia, y México las agencias responsables del mejoramiento regulatorio fueron ubicadas en ministerios de finanzas. Ello se debe a una clara orientación hacia la reforma regulatoria como un modo de desburocratizar la administración pública y el proceso de toma de decisiones y, consiguientemente, de mejorar el clima de negocios.

En el caso de México, la **Comisión Federal de Mejora Regulatoria** (COFEMER) es un órgano desconcentrado de la Secretaría de Economía del Gobierno Federal de México. La

misma sucede a la anterior Unidad de Desregulación Económica, ubicada también dentro de la Secretaría de Comercio. Dicha unidad fue la responsable de llevar adelante distintas estrategias de desregulación económica y de privatizaciones. A la primer etapa de reformas de mercado le siguió una segunda, más comprensiva, de incorporación de instrumentos de mejoramiento regulatorio, superadora de la desregulación (reforma regulatoria). Fue así que en 1992 se sanciona la Ley de Normalización y Metrología, la cual introdujo la obligación de un análisis de costo beneficio en regulaciones con un impacto substancial en el sector privado. En 1996, el análisis de impacto regulatorio se convierte en un instrumento obligatorio para todas las agencias de la administración pública federal. En 2002, se crea la Comisión Federal de Mejora Regulatoria (COFEMER) como organismo responsable de la planificación regulatoria en la órbita federal y de implementación del AIR. A diferencia de OIRA, la COFEMER sólo se limita a observar que los requisitos del AIR se encuentran presentes en las regulaciones y a plantear, en aquellos casos insuficientes, la necesidad de modificar el análisis. La agencia no tiene funciones de veto.

La agencia goza de un razonable nivel de independencia, lo cual está garantizado no solo por su status de ente desconcentrado<sup>2</sup> sino por el fuerte apoyo recibido por parte del Presidente de la República. La ubicación de la COFEMER en la cartera de economía es también coincidente con una tradición de los gobiernos latinoamericanos de delegar en los ministerios de economía la implementación de reformas estructurales.

En el caso de Australia, la **Oficina de Mejores Practicas Regulatorias** (“Office of Best Practice Regulation”), se encuentra dentro de la órbita del Ministerio de Finanzas y Desregulación. El proceso de mejoramiento regulatorio ha tenido lugar en el contexto de la **Agenda de Desregulación** del gobierno de Australia, siendo uno de sus principales componentes. La OBPR es responsable de observar el cumplimiento de los **Principios de Mejores Practicas en Regulación** (“Principles of Best Practice Regulation”). En principio, tiene poderes de veto en tanto aquellas decisiones que no cumplan con dichos estándares de mejores prácticas no deberían pasar al tomador de decisiones. Al igual que con el resto de las agencias de mejoramiento regulatorio, cada departamento de gobierno tiene un **Coordinador de Mejora Regulatoria** (“Best Practice Regulation Coordinator”), responsable de observar el cumplimiento de las normas de calidad regulatoria en el departamento para el que fue asignado.

En el caso del Reino Unido, la **Comisión de Mejora Regulatoria**<sup>3</sup> (“Better Regulation Executive”) se encuentra, del mismo modo que México y Australia, dentro de la órbita del

---

<sup>3</sup> No ha sido posible encontrar una traducción de executive en el español. Por tal motivo, se decidió utilizar la denominación de Comisión de Mejora Regulatoria para traducir el nombre de Better Regulation Executive.

Ministerio de Negocios, Empresas, y Reforma Regulatoria (actualmente Ministerio de Negocios, Innovación, Capacidades). El Reino Unido es tal vez el país que más cambios ha sufrido en el diseño institucional de sus esquemas regulatorios. Lo que un momento constituyó una instancia de asesoramiento al Primer Ministro (“Better Regulation Task Force”), luego se transformó en una agencia gubernamental responsable no solo de asesorar al Primer Ministro en materia regulatoria sino también de observar el cumplimiento, por parte de las agencias del gobierno, de las mejores prácticas. Una particularidad común a tales modalidades de revisión regulatoria es la composición de sus máximas autoridades, las cuales han siempre tenido antecedentes muy variados. También cabe destacar su rol en materia analítica, al ser responsable de distintos estudios destinados a llamar la atención del gobierno y el sector privado en distintos aspectos de la calidad regulatoria.

Si bien la agenda regulatoria en el Reino Unido es desarrollada por la Comisión de Mejora Regulatoria, la misma carece de la facultad de obstaculizar la emisión de la regulación. Dicha Comisión tiene un rol más bien de policía amable (“helpful policeman”). La misma supervisa y formula los lineamientos del AIR, pero no tiene poderes formales para bloquear análisis de impacto elaborados por los departamentos de gobierno. Aunque es la institución más importante en la formulación de la política regulatoria, su rol es más bien preventivo, de acompañamiento a las agencias y departamentos de gobierno en la elaboración del AIR. Cabe también señalar que en el Reino Unido, la responsabilidad sobre el AIR es de cada uno de los departamentos de gobierno. Un aspecto fundamental de la estructura institucional de la reforma regulatoria en dicho país es la designación de un ministro responsable del AIR en cada departamento o agencia.

En el Reino Unido, la función de escrutinio de las regulaciones se encuentra en cabeza del Panel de Control Regulatorio (“Regulatory Accountability Panel”), un Sub-Comité de la Jefatura de Gabinete (“Cabinet Office”) del Primer Ministro. En los supuestos en los que la Comisión considere que el AIR elaborado por un departamento o agencia es insuficiente, puede solicitar su revisión por dicho panel. El parlamento, a través de sus distintos comités, cumple también un rol crítico en el control de la calidad regulatoria.

El esquema institucional para la regulación en el Reino Unido ha sido recientemente complementado con la incorporación del consejo Asesor en Riesgo y Regulación. Luego del “Reporte Riesgo, Responsabilidad y Regulación” (“Risk, Responsibility and Regulation”, 2006), el Primer Ministro solicitó a la Better Regulation Executive el diseño de un marco que permita la consideración del riesgo en la formulación de políticas. En ese contexto, la BRE sugirió la creación del Consejo Asesor en Riesgo y Regulación (CARR). A diferencia de las experiencias anteriores de la BRTF/BRC/BRE, el CARR adoptó un enfoque más participativo y de discusión en materia regulatoria, dejando atrás el esquema de reportes de las anteriores agencias.

Por su parte, el Comité de Reforma Regulatoria de Corea del Sur tiene una estructura sui generis, que se aparta de los anteriores modelos analizados. En efecto, dicho Comité se encuentra en el centro de la administración pública, aunque su finalidad es similar a la de aquellas unidades ubicadas en ministerios de finanzas/economía; es decir su principal misión es reducir la carga burocrática de las regulaciones a los efectos de mejorar la participación del sector privado. El proceso de reforma regulatorio en Corea comenzó en 1998 cuando se introdujo la Ley de Regulaciones Administrativas. Dicho marco legal estableció un sistema de reforma y revisión regulatoria cuyo principal actor institucional es el Comité de Reforma Regulatoria. Dicho Comité responde al Presidente y se encuentra presidido por el Primer Ministro. Se encuentra compuesto tanto por miembros del gobierno (7) como civiles (13). El Comité tiene competencias de veto a regulaciones que no cumplen con los requisitos de calidad regulatoria. Al mismo tiempo, la Oficina del Primer Ministro a través del Equipo de Reforma Regulatoria (“Central Regulatory Reform Team”) y el Ministro de Asuntos de Gobierno e Interior (“Ministry of Government Administration and Home Affairs”) controla la reforma regulatoria a nivel ministerial y de los gobiernos locales. Cada ministerio tiene que elaborar cada año un plan para reducir o modificar regulaciones y también establecer metas anuales para reducir el número de decisiones regulatorias.

#### **e) Regulaciones incluidas:**

No todas las regulaciones se encuentran sujetas a las herramientas de calidad regulatorias, especialmente el AIR. En cada uno de los casos analizados es común observar el foco del análisis de costo-beneficio como del análisis de impacto regulatorio en aquellas decisiones que tengan un impacto significativo respecto de su cumplimiento, tanto se refieran al sector público como al privado (Scott, 2007).

En el caso de México, la Ley de Procedimientos Administrativos sujeta al procedimiento de mejora regulatoria (principalmente la manifestación de impacto regulatorio) a los anteproyectos de leyes, decretos legislativos y actos administrativos de carácter general que implique costos de cumplimiento para los particulares.

En el caso de Estados Unidos, la Ordenanza 12.866 sujeta a las regulaciones vigentes o a crearse (la OE las denomina “regulatory actions”) a distintos procedimientos y estándares de calidad regulatorios cuando las mismas produzcan un impacto significativo. La OE define al impacto significativo como aquellas decisiones que pueden: 1) tener un impacto anual en la economía de 100 millones de dólares o afectar de manera material la economía, un sector de la economía, productividad, puestos de trabajo, el medio ambiente, la salud pública o seguridad, o los gobiernos federales, locales y de comunidad indígenas, 2) crear una seria inconsistencia o interferir con alguna decisión planeada o ejecutada por otra agencia, 3) afectar el impacto presupuestario de programas de préstamos, tasas/tarifas a abonar por parte de usuarios, subsidios o los derechos y obligaciones de sus beneficiarios, 4) abocarse al tratamiento de cuestiones que escapan a mandatos legales,

las prioridades del Presidente, o los principios fijados en la OE 12.866. El mismo régimen es aplicable a documentos que funcionan como guías y que establecen políticas sobre temas legales o técnicos. Por el contrario, no se encuentran sujetas al procedimiento revisor de OIRA aquellas regulaciones de tipo disciplinarias, las vinculadas a asuntos de política exterior o militares que no sean relacionadas a procedimientos de compras o a la importación y/o exportación de bienes y servicios no militares, o aquellas a través de las cuales la agencia resuelva aspectos vinculados a su organización administrativa.

Australia sigue un criterio similar al de México, abarcando a todas aquellas normas emitidas por el gobierno en donde hay una expectativa de cumplimiento como legislación primaria, legislación subordinada, tratados, y cuasi-regulación y que tengan un impacto potencial sobre los negocios, individuos o la economía. Es importante señalar que sólo se encuentran incluidas aquellas regulaciones en las cuales la agencia tenga cierto margen de discrecionalidad para regular un sector o comportamiento. Quedarían por lo tanto excluidas aquellas regulaciones en las cuales la agencia cumple con requisitos legales establecidos de antemano en la legislación, por ejemplo una regulación tarifaria cuyos elementos existen en un marco regulatorio preexistente. En dicho caso existe una fórmula de ajuste tarifario o un método de cálculo de la alícuota impositiva, un procedimiento a seguir, y por lo tanto el margen de discreción es muy bajo. Por el contrario, en aquellos supuestos en los que la agencia, en base a facultades otorgadas por ley, estableciera determinados requisitos a cumplir que no derivan de exigencias predeterminadas (por ejemplo la elección de determinado componente tecnológico en el uso de las telecomunicaciones), sería necesario establecer el impacto de la misma en la economía y evaluar la necesidad de un análisis de costo-beneficio.

En el caso de Canadá todas las regulaciones de las agencias y departamentos federales se encuentran sujetas al procedimiento de calidad regulatorio de la Directiva sobre Racionalización Regulatoria (“Directive on Streamlining Regulation”). Esto sin perjuicio de que solo aquellas decisiones con impacto significativos (sea en el sector público o el privado) deben pasar por el análisis de impacto regulatorio.

En el caso de Corea del Sur, el poder revisor del Comité de Reforma Regulatoria se extiende tanto a regulaciones como a leyes. También se utiliza la distinción entre regulaciones significativas y no significativas.

#### **d) Entes sujetos a su accionar:**

En la mayoría de los casos analizados, todas las reparticiones administrativas del gobierno federal se encuentran sujetas al cumplimiento de los marcos de calidad regulatoria. Precisamente, esta ha sido una de las circunstancias que ha permitido incorporar herramientas de calidad regulatoria a lo largo de toda la administración pública (whole-of-government approach). También explica la ubicación de dichas agencias en ministerios y

agencias con grandes poderes administrativos (sea dentro de agencias de control del sector público, de la oficina del Presidente/Primer Ministro, o de ministerios de finanzas).

Así, en el caso de México todas las agencias, departamentos y secretarías (ministerios) de la administración federal se encuentran sujetos a los estándares de calidad regulatorios emitidos por la COFEMER. La Ley Federal de Procedimientos Administrativos establece que los procedimientos de mejora regulatoria se aplicarán a los actos, procedimientos y resoluciones de la administración pública federal centralizada y de los organismos descentralizados de la administración pública federal a excepción de los actos, procedimientos o resoluciones de las Secretarías de la Defensa Nacional y de Marina.

En el caso de Estados Unidos, la Ordenanza Ejecutiva 12.866 incluye a todos los departamentos y agencias del gobierno federal, menos a las comisiones de tipo independientes (aunque luego se verá que las mismas se encuentran sujetas al procedimiento de planeación regulatoria).

El mismo criterio es utilizado en Australia y el Reino Unido, aunque en el último caso los reguladores considerados independientes son “invitados” a seguir herramientas como el análisis de impacto regulatorio. La decisión de no obligar a tales agencias a la utilización de instrumentos de calidad regulatoria se encuentra dada por un lado, por la autonomía normativa e institucional de tales reguladores y, por el otro, por la especificidad técnica de dicha regulación sectorial. Por ejemplo, el regulador de las comunicaciones en el Reino Unido (OFCOM) elaboró su propia guía de análisis de impacto, siendo la “Guía de Análisis de Impacto Regulatorio” elaborada por la Jefatura de Gabinete (“Cabinet Office”) del Primer Ministro una de sus principales fuentes (ver sección “consultations” de la página de internet de Ofcom, [www.ofcom.org.uk](http://www.ofcom.org.uk)). Cabe también destacar en el caso del Reino Unido, distintos reportes de la OCDE enfatizado la importancia de incluir a las agencias de regulación sectoriales dentro de una política regulatoria única, incluido el AIR (OCDE, 2002)

En el caso de Canadá, aunque todas las regulaciones con impacto significativos en la economía deben pasar por el análisis de impacto regulatorio, la revisión del cumplimiento de las agencias con tales requisitos sólo es exigible en los supuestos de regulaciones que deben tener aprobación de la Jefatura del Gabinete (“Cabinet Office”).

#### **e) Agencias de regulación independientes:**

La configuración administrativa y el rol de las agencias de regulación es tal vez uno de los aspectos más sensibles del gobierno regulatorio. A pesar de haber transcurrido varias décadas desde su creación, el marco de su accionar es todavía objeto de profundo debate. La introducción del análisis de impacto regulatorio y la revisión de su cumplimiento por parte de unidades centrales de regulación se ha constituido, en algunos países, en objeto de debate y discusión tanto respecto de sus problemas de implementación como de la

afectación de la autonomía de las agencias. Precisamente, los debates más intensos se han generado en aquellos contextos de agencias con mayores niveles de independencia.

Tal es el supuesto de Estados Unidos. En los demás países, pese a existir dificultades en la implementación del AIR respecto de las agencias independientes, se ha llegado a acuerdos respecto de la compatibilidad entre las competencias de las agencias y los procedimientos de transparencia regulatorios.

En el caso de México, todos los ministerios y agencias de la administración federal se encuentran sujetos al accionar de la COFEMER. Esto incluye también a las agencias de regulación del sector infraestructura, como la Comisión Federal de Telecomunicaciones (COFETEL), la Comisión Reguladora de Energía (CRE), y la Comisión Federal de Competencia (CFC). Se encuentran excluidos los departamentos de defensa y marina y también aquellos aspectos vinculados a impuestos.

Cabe destacar que la revisión regulatoria de la COFEMER se limita a anteproyectos de leyes, decretos legislativos y actos administrativos de carácter general. Esto excluiría a los actos administrativos de tipo particular, tales como revisiones tarifarias o materias vinculadas a la interpretación, por ejemplo, del contrato de concesión que no establezcan reglas de alcance general. Sí sería objeto de análisis de impacto regulatorio, por ejemplo, regulaciones que establecen estándares de uso de determinada tecnología en materia de telecomunicaciones o electricidad. Algo similar sucede en Australia en donde los requisitos de mejores prácticas de regulación se aplican a todos los departamentos y agencias de gobierno, incluso las agencias de regulación. Cabe destacar que pese a producirse conflictos entre las agencias y la OMPR respecto del análisis de impacto regulatorio, dichos conflictos han sabido encausarse a través de la negociación y de acuerdos informales.

Respecto de México y sus agencias de regulación, cabe destacar que a pesar de ser un sistema presidencialista la configuración y contexto políticos de dichas comisiones dista de presentar un cuadro similar al americano. En efecto, salvo la Comisión Federal de Telecomunicaciones, en los demás supuestos las agencias cumplen funciones de regulación en contextos de prestadores estatales, lo cual no permite un adecuado desarrollo de la función regulatoria.

La situación no es del todo clara en el Reino Unido. Si bien aquellas agencias con menores niveles de autonomía se encuentran sujetas a los requerimientos de calidad regulatoria, las dotadas de mayor independencia tienen sus propias reglas de mejoramiento regulatorio. Por ejemplo, aquellos que se ubican dentro de la órbita de un departamento se encuentran obligados a contribuir con la agenda de simplificación administrativa del departamento sectorial. En cambio, aquellas con mayores poderes estatutarios han fijado sus propios esquemas de mejoramiento regulatorio tales como el análisis de impacto y los procedimientos de consulta. En dicho sentido, la Oficina de Telecomunicaciones (Ofcom) ha desarrollado su propia Guía de Análisis de Impacto. Pese a ello, es clara la influencia de

los documentos y guías elaborados por la entonces Fuerza de Tareas de Mejoramiento Regulatorio. De hecho, el Manual de Impacto Regulatorio de la Comisión de Mejora Regulatoria los “alienta” a adoptar dichos requisitos. En tales supuestos, la adopción del AIR debe darse en el contexto del estatuto de la agencia y de las características del sector.

En el caso de Canadá, el Sector de Asuntos Regulatorios del Treasury Board Secretariat tiene un rol de supervisión de la calidad de las regulaciones, pero sólo en aquellos casos de regulaciones que deben pasar por la Oficina del Gabinete (“Cabinet Office”). Existen en la legislación canadiense regulaciones llamadas ministeriales en donde no es necesaria la aprobación del Gabinete, tratándose generalmente de departamentos o agencias con poderes estatutarios para emitir dichas regulaciones sin aprobación del Gabinete. Cuando se trata de dichos supuestos, las agencias deben acogerse a los principios y buenas prácticas de regulación, aunque el Sector de Asuntos Regulatorios no tiene facultades para revisar el cumplimiento de la agencia con tales instrumentos.

Como fuera expuesto anteriormente, Estados Unidos presenta la situación de mayor conflictividad entre las agencias, tanto ejecutivas como independientes, y la oficina de revisión regulatoria. Para entender dicha situación cabe analizar la configuración histórica e institucional de las comisiones independientes de regulación en Estados Unidos. A diferencia de las agencias reguladoras existentes en los demás países seleccionados, las comisiones de regulación independientes en Estados Unidos tuvieron origen en un original arreglo institucional entre, por una parte, el entonces presidente Roosevelt, y, por la otra, el Congreso y la Corte Suprema. Ante la necesidad de lograr una mayor intervención en la economía, el entonces presidente de los Estados solicitó al Congreso la creación de agencias destinadas a implementar dichas políticas, a lo que el Congreso accedió con la condición de que las mismas rindieran cuentas al Congreso y sus miembros designados por el Presidente con el acuerdo del Parlamento. Bajo ese diseño se crearon las primeras comisiones independientes de regulación. Su independencia ha sido objeto de discusión en distintas oportunidades. El conflicto surge de la supuesta contradicción entre entes que pese a encontrarse dentro del Poder Ejecutivo responden ante el Parlamento. La incorporación de las comisiones independientes a la Ordenanza Ejecutiva 12.866 de Revisión y Planeamiento Regulatorio ha añadido otro factor de tensión a la relación entre dichas agencias y el Presidente.

En efecto, la práctica de revisión y planeamiento regulatorio instaurada a partir de OIRA por medio de distintas ordenanzas ejecutivas sujetó a las comisiones independientes a los mecanismos de planeamiento regulatorio, aunque no a la revisión regulatoria. Comisiones de regulación independientes como la Comisión Federal de las Telecomunicaciones y Comisión Federal de Regulación de la Energía se encuentran sujetas a procedimientos puntuales de la Ordenanza Ejecutiva 12.866 y de la Ley de Simplificación, aunque el impacto de sus regulaciones no debe pasar por la revisión de OIRA.

La Ordenanza Ejecutiva 12.866 sujeta a dichas agencias al procedimiento de la Agenda Regulatoria Unificada (“Unified Regulatory Agenda”) y del Plan Regulatorio (“Regulatory Plan”). A través de dichos mecanismos se pretende lograr la coordinación entre las acciones regulatorias de las agencias y la agenda del Presidente. Este es, tal vez, el aspecto que diferencia a la revisión regulatoria americana del resto de las experiencias analizadas. Hay un especial énfasis de la Ordenanza Ejecutiva 12.866 por el planeamiento regulatorio y la consistencia de las acciones regulatorias de las agencias con la agenda política del Presidente. La inclusión de las agencias de tipo independientes en el planeamiento regulatorio fue realizada durante la Administración del Presidente Clinton.

Pese a que las comisiones independientes no se encuentran sujetas al procedimiento de revisión regulatoria de OIRA, el Plan Regulatorio introduce varios aspectos vinculados al análisis de impacto regulatorio, aunque sin incluir el poder revisorio de OIRA. Las agencias deben preparar un plan regulatorio de las decisiones más relevantes que van a emitir durante el año. La Ordenanza Ejecutiva 12.866 establece que ningún procedimiento regulatorio va a tener comienzo ni ser incluido en el Plan Regulatorio sin la aprobación del Oficial de Políticas Regulatorias (especie de representante de OIRA en la agencia). El plan debe contener, como mínimo, los siguientes requisitos: 1) los objetivos de la agencia y sus prioridades y como las mismas se vinculan a las prioridades del Presidente, 2) un análisis del costo beneficio de sus regulaciones y la consideración de alternativas a la regulación, 3) la fuente jurídica de la regulación (ley, el marco regulatorio, etc), 4) fechas de la regulación. Luego de remitido el plan regulatorio, tanto otras agencias como OIRA pueden requerir aclaraciones respecto de alguna contradicción con las decisiones regulatorias de otras agencias o con la agenda del Presidente. En caso de conflicto entre las agencias o entre una agencia y OIRA decide el Presidente, con el asesoramiento de su Jefe de Gabinete.

Como fuera expuesto, la independencia de las comisiones independientes de regulación es uno de los aspectos más controversiales del derecho administrativo americano. Para muchos, la noción absoluta de independencia de las agencias es una abstracción. Varios expertos rechazan dicha noción en tanto tales agencias se encuentran sujetas al presupuesto que les asigna la Oficina de Presupuesto y Administración (OMB), muchas de ellas tienen un Director Ejecutivo también designado por el Presidente, encontrándose asimismo sujetas a la Ley de Simplificación Administrativa (“Paperwork Reduction Act”) y al control de la OMB, agencia responsable de su implementación. Tal cual fuera expuesto anteriormente, especialmente luego de la Administración del Presidente Clinton, dichas comisiones han sido incluidas en algunos instrumentos de la Ordenanza Ejecutiva 12.866.

De acuerdo a Kagan (2001) el debate sobre la independencia de las agencias independientes de regulación se ha convertido en inconducente. Kagan efectúa esa apreciación en el contexto de la gradual transferencia de poderes de dichas comisiones a las agencias de tipo ejecutivas. Este cambio se ha traducido en la eliminación de algunas

comisiones (tales como la Comisión de Comercio Interestatal y el Consejo de Aeronáutica Civil), el otorgamiento de funciones regulatorias a nuevas agencias ejecutivas (por ejemplo la Agencia de Protección Ambiental), o la distribución de competencias en agencias ejecutivas ya existentes. Así por ejemplo, el caso de la Dirección de Seguridad Laboral y Salud (“Occupational Safety and Health Administration”) del Departamento de Trabajo (“Department of Labor”), en donde si bien la misma es responsable de fijar y hacer cumplir estándares de salud y seguridad, las impugnaciones a sus decisiones son resueltas ante una agencia independiente de 3 miembros (la Comisión Revisora de Seguridad Minera y Salud). En palabras de Verkuil (1988), se mantendría la función de resolver conflictos en manos de una agencia independiente, quedando las funciones de elaboración regulatoria y de acción judicial (“prosecution”) en manos de un ente sujeto al control del Presidente.

Para Verkuil (1988) existe una disociación entre el diseño institucional de las agencias de regulación y sus funciones. Sostiene Verkuil que la función jurisdiccional es el principal motivo para sostener la independencia de las agencias. Desde su punto de vista, entonces, las agencias independientes deberían considerar ser transformadas en agencias unipersonales y bajo la supervisión del ministro sectorial. Por último, sugiera sujetar a la cabeza de dicha agencia unipersonal al procedimiento de remoción con causa, vigente en las comisiones independientes de regulación. Sostiene que también debe tenerse en cuenta cual es la principal función de la agencia para mantener su independencia. Si es la función jurisdiccional, entonces propone crear agencias unipersonales donde dicha función sea otorgada a una comisión independiente dentro del ministerio o secretaria a la que se encuentra vinculada. Si se trata de lograr la autonomía del proceso de toma de decisiones, entonces propone sujetar al titular de la agencia a la remoción con causa, típica del régimen de las comisiones independientes.

Como será expuesto posteriormente, no son pocas las opiniones que han considerado a la revisión regulatoria realizada por OIRA como avasallante de la autonomía otorgada a las agencias (McGarity, 1991). En su análisis del impacto regulatorio administrado en EEUU por OIRA, Shapiro (2006) sostiene que en el gobierno federal el análisis regulatorio ha estado siempre subordinado a las prioridades políticas del Presidente y de los grupos de interés.

#### **f) Estrategias de legitimación administrativa:**

Las experiencias internacionales son coincidentes en sostener la importancia de un esquema integral de calidad regulatoria, como asimismo de un decidido apoyo político. En dicho sentido, tales aspectos podrían ser resumidos en la estrategia de reforma regulatoria adoptada por la Oficina de Mejores Prácticas de Australia. Dicha agencia identificó tres principales factores de éxito en la implementación de programas de reforma regulatoria. Ellos son:

a.- Tener apoyo político del gobierno:

En dicho sentido, el gobierno de Australia estableció seis principios de un proceso regulatorio de calidad:

- Los gobiernos no deberían intentar “resolver” un problema hasta que la necesidad de intervenir haya sido claramente identificada. Dicho proceso debería incluir la naturaleza del problema y por que medidas adicionales a las vigentes son necesarias.
- Un abanico de opciones (incluyendo autorregulación y co-regulación) deben ser identificados y los costos y beneficios evaluados dentro de un marco de análisis
- Sólo la opción que genere mayores beneficios a la sociedad, teniendo en consideración todos sus impactos, debería ser adoptada.
- Se debe proveer de asesoramiento efectivo a los reguladores y regulados a los efectos de lograr clarificar el objetivo de la regulación.
- Se debe asegurar que la regulación permanece relevante y efectiva a lo largo del tiempo.
- Se necesita de procedimientos de consulta que sean efectivos.

b.- Contar con procedimientos de consultas efectivos, de alcance vinculante a toda la administración pública (“whole-of-government policy”):

La política del gobierno australiano en material de consultas se asienta en los siguientes principios:

- Continuidad: la consulta es un proceso continuo, cuyo inicio debe darse en la etapa de formulación de la política pública.
- Inclusión: las consultas deberían ser amplias para que reflejen la diversidad de grupos e individuos afectados por la propuesta regulatoria.
- Oportunidad: las consultas deberían comenzar cuando los objetivos y las opciones son identificadas. A lo largo del proceso de consulta, los actores deberían tener suficiente tiempo para opinar y comentar.
- Fácil acceso: se deben identificar aquellos canales de publicidad que permiten a la mayor cantidad de actores participar del procedimiento de consultas.
- Transparencia: los funcionarios de las agencias deben proveer al público información respecto de los objetivos del procedimiento de consulta, el marco dentro del cual va a tener lugar, y de cómo tomaran en cuenta sus opiniones
- Consistencia y flexibilidad: debe existir un balance entre la consistencia del procedimiento de consulta y su flexibilidad, de modo que dicho procedimiento refleje las circunstancias de las propuestas regulatorias sometidas a consideración.

- Evaluación y revisión: el procedimiento de consulta debería ser utilizado a lo largo de todo el proceso de formulación de políticas públicas y ser evaluado permanentemente para mejorar su efectividad.

c.- Contar con una agencia independiente, responsable de evaluar y reportar de manera pública información sobre el AIR.

## **COMPETENCIAS:**

### **REVISION REGULATORIA:**

La principal función de las unidades de mejoramiento regulatorio es la de observar los proyectos de regulaciones emitidos por las distintas reparticiones administrativas de manera que cumplan con estándares de calidad. Dichas agencias también tienen como función la de ser promotores de la mejora regulatoria y de apoyo a los reguladores en el mejoramiento de su funcionamiento. La presente sección describe tanto la función de revisión regulatoria como la de promoción de la regulación y capacitación de funcionarios de la administración pública.

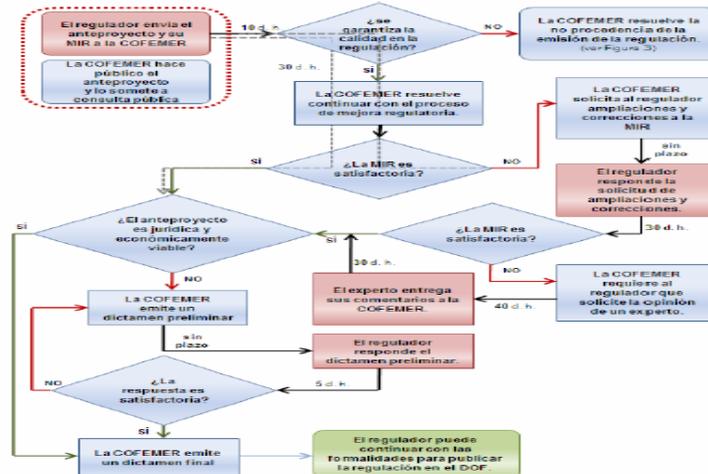
La función de revisión regulatoria es ejercida a través de distintas modalidades. La modalidad más común entre dichas agencias es la función de oposición (“challenge function”), por medio de la cual la agencia de mejoramiento regulatorio se opone a una propuesta de regulación que no reúne los requisitos de calidad regulatoria. Dicha función es ejercida con distintos grados de obligatoriedad para la agencia o departamento de gobierno que emite la regulación.

La función de oposición se centra en el incumplimiento por parte de la agencia de los requisitos del análisis de impacto regulatorio; es decir es un análisis más bien formal sobre la presencia de los componentes del AIR. Sin embargo, en varios de los casos de análisis dichas oficinas han también ejercido un análisis sobre la oportunidad de la regulación. Este es el supuesto de Estados Unidos, en donde OIRA tiene facultades para observar la compatibilidad de las acciones regulatorias de las agencias con la agenda del Presidente.

Todas las agencias incluidas en este estudio poseen distintas formas de llevar adelante dicha función. La COFEMER es tal vez el supuesto de agencia que posee un poder más bien preventivo, de tipo disuasivo, que de aprobación final de la regulación. Así, la no conformidad de la COFEMER con el contenido de una propuesta regulatoria lleva a dicha agencia a solicitar a la agencia el mejoramiento de la manifestación de impacto regulatorio. Si aún así la COFEMER sigue considerando que la manifestación de impacto regulatorio es defectuosa entonces le puede solicitar a la agencia que contrate, del presupuesto de la misma agencia, un experto que se va a expedir sobre el análisis efectuado en la manifestación de impacto regulatorio. La COFEMER también puede emitir un dictámen por el cual analiza la manifestación de impacto regulatorio. En el caso de que la agencia

responsable de la regulación decida enviar el proyecto al Poder Ejecutivo sin las modificaciones sugeridas por la COFEMER, debe entonces dejar sentado por escrito el por qué de su apartamiento del dictámen.

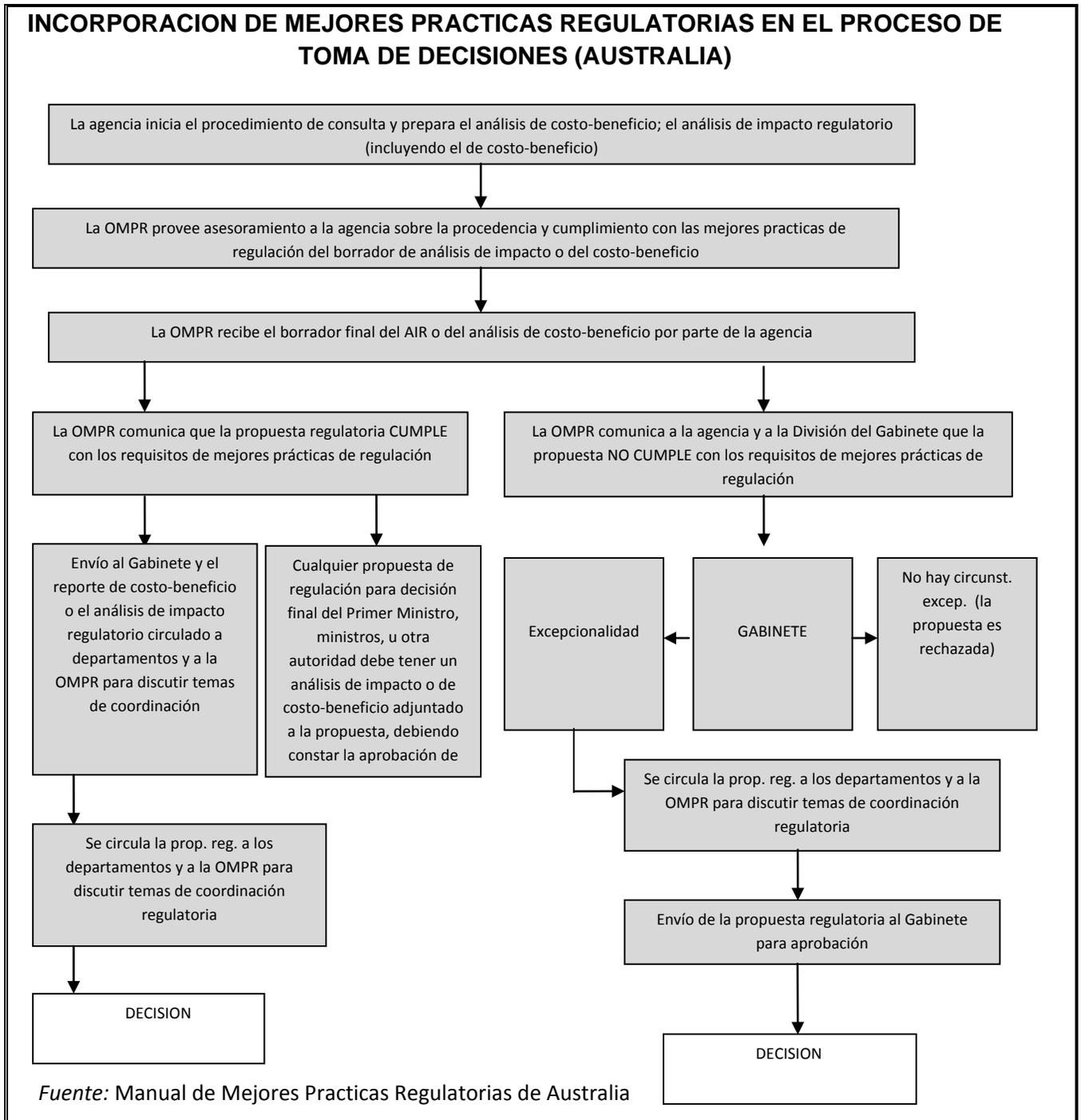
Revisión de la Manifestación de Impacto Regulatorio en México



Fuente: COFEMER, 2007

Un proceso de control más intenso deben atravesar las regulaciones en Australia. La propuesta que no cumpla con los requisitos de mejores prácticas de regulación no puede ser enviada para su emisión final por la autoridad competente. Es decir, la opinión de la OMPR es obligatoria y condicionante para la agencia que propone la regulación. Sin embargo, cabe destacar que el control de calidad de las regulaciones que efectúa la OMPR no se centra en un análisis del contenido de la regulación, sino solo en el cumplimiento por parte de la agencia de los requisitos del análisis de impacto regulatorio (“Manual de Practicas Regulatorias, 2007”).

Los casos de Canadá y el Estados Unidos, constituyen supuestos en donde la revisión regulatoria es más amplia. A diferencia de los casos anteriores, el control sobre la calidad de las regulaciones no sólo se ejerce sobre las formalidades del AIR, sino que también abarca la consistencia de las propuestas regulatorias con las políticas y agenda del gobierno. Así en Canadá, la Directiva para la Racionalización Regulatoria otorga a la División de Asuntos Regulatorios del Treasury Board Secretariat la responsabilidad de examinar la consistencia de las regulaciones en la administración federal con los principios de la Directiva. Dicha división es también responsable de promover la armonización de las nuevas regulaciones con las políticas existentes y la agenda del gobierno. Sin embargo, y a diferencia de Estados Unidos, la conflictividad administrativa resultante de dicho control no es significativa. Algunos atribuyen dicha falta de conflictos al éxito de los procedimientos de consulta.



En el caso de Estados Unidos, OIRA tiene mandato para revisar las propuestas regulatorias con impacto significativo de modo que las mismas cumplan con la OE, las prioridades fijadas por el Presidente, y que además no contraríen las políticas de otras agencias y/o departamentos de gobierno.

En los supuestos en los que OIRA muestre su desacuerdo con una propuesta de regulación, lo hace constar por escrito a la agencia exponiendo los motivos por los cuales considera insuficiente la acreditación de los supuestos de la OE 12.866. Si la agencia desacuerda con la respuesta de OIRA, debe también informar al Administrador de OIRA por escrito.

La OE establece un procedimiento destinado a garantizar la transparencia del proceso de revisión regulatoria. La OE establece que:

- Sólo el Administrador de OIRA recibirá las comunicaciones verbales efectuadas por personas no empleadas por la administración pública federal en las cuales se discuta la sustancia/contenido de la regulación
- Todas las comunicaciones entre el personal de OIRA y aquellas personas no empleadas en la administración pública federal se registrarán por las siguientes reglas:
  - a) un representante de la agencia cuestionada será invitado a la reunión, b) dentro de 10 días de recibida, OIRA enviará a la agencia responsable de la regulación todas las comunicaciones y documentos intercambiados entre OIRA y la persona/organización involucrada

OIRA también se encuentra obligada a mantener un registro público que contendrá, como mínimo, la siguiente información de las regulaciones bajo análisis:

- El status de la propuesta regulatoria y si la misma fue objetada
- Las comunicaciones efectuadas por personas/organizaciones no empleadas por la administración pública federal
- Las fechas y nombres de las personas involucradas en comunicaciones dirigidas a OIRA, los documentos enviados, y conversaciones telefónicas efectuadas

En el caso de conflicto entre las agencias o ente una agencia y OMB que no pueda ser resuelto por el Administrador de OIRA, es resuelto por el Presidente con la asistencia del Jefe de Gabinete.

La naturaleza del proceso de revisión regulatoria y las características de la organización administrativa americana convierten el caso de OIRA en el más controversial. En efecto, la extensión de la revisión regulatoria a cuestiones no vinculadas necesariamente con la presencia de los requisitos del AIR sumada a agencias y departamentos de gobierno con una alta calidad burocrática y con altos márgenes de autonomía han conducido a continuos choques entre OIRA y las agencias y departamentos de gobierno.

La literatura sobre la materia (entre otros Kagan, 2001, Radaelli, 2007) coincide que el AIR y la revisión regulatoria han sido institucionalizadas en el derecho administrativo americano. Las opiniones a favor de dicho esquema sostienen que las agencias son parte de la administración pública y como tal deben seguir la agenda política del Presidente

elegido. Del mismo modo, sostiene que la revisión regulatoria por parte de OIRA permite un mejor funcionamiento de las agencias y la implementación de políticas regulatorias uniformes a lo largo de la administración pública; también sostiene que alienta una mejor coordinación de las políticas públicas y un proceso de toma de decisiones más equilibrado; por último creen que con su intervención, el Presidente va a privilegiar los intereses nacionales y no los de los grupos de interés. Así Kagan (2001) considera que la mayoría de las leyes que otorgan discrecionalidad administrativa a funcionarios de la administración pública central (aunque no de las agencias independientes) deben de entenderse como otorgadores de poder decisorio final al Presidente. Dicha autora fue la primera en acuñar el término Administración Presidencial (“Presidential Administration”), como modelo de administración pública y en oposición a otros esquemas institucionales como los de Delegación Legislativa (“Congressional Transmission Belt Model”), el Modelo Tecnocrático (“Expertise Model”), y el Modelo de Grupos de Interés (“Interest Group Model”). Dicha autora cree que el establecimiento de la revisión regulatoria por el Presidente Reagan y su profundización por la Administración Clinton ha generado un nuevo modelo de control presidencial sobre el Estado Regulatorio, dando lugar al sistema de Administración Presidencial. En palabras de Kagan, dichos modelos, al igual que el modelo de Administración Presidencial, han tratado de encontrar el balance entre transparencia/rendición de cuentas y eficiencia/efectividad. Kagan considera que el modelo de Administración Presidencial constituye, en el caso de Estados Unidos, un esquema que garantiza ambos elementos.

En materia de la efectividad del análisis regulatorio varios consideran que si no fuera por el rol de la OMB en defensa de los principios de costo-efectividad y análisis de los riesgos de las regulaciones, los mismos hubieran sido omitidos por las agencias (Breyer 1993; Pildes and Sunstein 1995; Viscusi and Harrington 1995, citados por Radelli 2007)

Las opiniones críticas del rol de la OMB en materia de análisis regulatoria consideran que el mismo ha sido indebidamente influenciado por los formuladores de políticas (Heinzerling 2002; MacGarity 1991; Shapiro 2005; citados por Radaelli 2007). Así Shapiro (2006) analiza las dos funciones principales de OIRA, la revisión de la base analítica de las decisiones de las agencias y el cumplimiento de la agenda política del Presidente, y sostiene que durante las dos últimas décadas el análisis regulatorio (en especial la maximización de eficiencia de las regulaciones) ha jugado un rol de subordinación respecto del análisis de compatibilidad de las regulaciones con la agenda del Presidente. A modo de propuesta cree que el análisis de costo-beneficio y de otros requisitos por parte del Congreso, en especial en referencia a las comisiones independientes de regulación, brindaría mayor independencia y transparencia al proceso regulatorio. McGarity afirma la importancia y contribución del análisis regulatorio al mejoramiento de la toma de decisiones, aunque sostiene que OIRA se ha excedido. También sostiene que los conflictos generados entre las agencias y OIRA han sido resueltos de manera no transparente, durante las múltiples interacciones del día a día entre OIRA y las agencias. En su libro “Reinventing Rationality” (1991), sostiene que las opiniones de los funcionarios de las

agencias son mayormente negativos respecto de la calidad del análisis efectuado por OIRA. Por último, considera que si el objetivo de la revisión regulatoria fuera aumentar la rendición de cuentas de la agencia ante el Presidente, entonces debería ser el Presidente quien debiera ejercer dicho rol y no delegar dicha función en otra agencia, a modo de un “super-regulador” (en referencia a OIRA). En cierto modo, esta última crítica de McGarity fue subsanada durante la Administración de Clinton. Esto en tanto fue el Presidente Clinton, ya sea por sí mismo o a través de funcionarios políticos, quien participó activamente de la agenda regulatoria del gobierno.

### **OTRAS FUNCIONES:**

Las agencias seleccionadas realizan también importantes esfuerzos por monitorear el cumplimiento de los departamentos de gobiernos con las distintas guías/lineamientos de calidad regulatoria. Así la OMPR publica un reporte anual en el que identifica, agencia por agencia, el cumplimiento de los departamentos de gobierno con el análisis de impacto regulatorio. En el Reino Unido, la Oficina Nacional de Auditoria evalúa de manera anual los resultados del análisis de impacto regulatorio.

Una actividad importante es la de promoción de las actividades regulatorias. En dicho sentido se destaca Canadá, la cual ha creado el Centro de Expertos en Regulación (“Center of Regulatory Expertise”). El mismo fue creado en el contexto de la nueva Directiva de Racionalización Regulatoria y ante la necesidad de contar con un centro de expertos que proveyera de asesoramiento y análisis a los departamentos y agencias de gobierno en materia de análisis regulatorio. El centro se encuentra compuesto de 1 director y 5 especialistas. Cada uno de los especialistas es un experto en los temas más relevante de la directiva como análisis de riesgo, análisis de costo-beneficio, y evaluación de performance.

### **HERRAMIENTAS:**

El Análisis de Impacto Regulatorio es el instrumento de mejora regulatoria por excelencia. Se trata de una serie de pasos a través de los cuales es analizada la propuesta de regular. Al revés de lo que muchos piensan, el AIR es un instrumento de toma de decisiones más que de elaboración regulatoria. Esto en tanto el mismo tiene, o debería tener, lugar al inicio del debate sobre si la regulación es la mejor alternativa para resolver un problema y sobre como efectuarlo del modo menos costo para los particulares.

El AIR es, tal vez, el instrumento más novedoso de formulación política creada en los últimos años. De acuerdo Radaelli (2008), el AIR tiende a resolver al problema del agente-principal (“principal-agent problem”). Su posición dentro de la familia de sistemas de controles es, de acuerdo a Radelli, tal vez única. En tanto que algunos instrumentos operan ex ante (por ejemplo designaciones) o ex post (por ej. revisión judicial de las decisiones de la agencia), el AIR provee de un control permanente. Funciona tanto en el momento en que las regulaciones son formuladas como cuando son evaluadas.

A pesar de grandes avances en el mejoramiento del AIR, el mismo todavía adolece de varios problemas. El principal desafío es de índole estructural y tiene que ver con el proceso de toma de decisiones en la administración pública. Si bien muchos han sido los esfuerzos por introducir distintos esquemas de reducción de la discrecionalidad, mediante esquemas de tipo “racional”, todavía son significativas las consecuencias de este choque de culturas administrativas (McGarity, 1991).

Un proceso de adaptación similar se ha dado en Latinoamérica con la incorporación de la regulación económica y de las agencias independientes de regulación. Dicho proceso, iniciado hace más de diez años, se encuentra todavía inconcluso. Precisamente, el cambio en la toma de decisiones que significó la introducción de agencias reguladoras todavía no ha sido debidamente comprendido y consensuado. Por el contrario, varios de los países que apostaron por la introducción de reguladores sectoriales siguen atravesando por distintas fases de prueba y error. Todo indica que la adopción de un mecanismo como el AIR en Brasil va a involucrar procesos de aprendizaje similares.

Como fuera comentado, aún en países de la OCDE, el AIR sigue siendo objeto de debate y discusión. Describiendo su trabajo de investigación en AIR en Canadá, Dinamarca, Holanda, Suecia, el Reino Unido, Estados Unidos y la Unión Europea Radaelli (2007) expone distintos interrogantes respecto del AIR, su definición, alcance, e implementación. Sostiene que el modelo anglosajón de AIR, como normalmente se lo entiende, ha adoptado distintas modalidades según los distintos marcos institucionales y administrativos de cada país. Por lo tanto, es muy difícil medir y comparar AIR en distintos países; esto en tanto las etapas del AIR se dan de manera informal o a través de procedimientos no identificados como AIR. Tampoco encuentra una tipología común de AIR, abarcando distintas finalidades: análisis de costo-beneficio, de reducción de cargas administrativas, evaluación política-técnica (por ej. los comités con participación parlamentaria en Suecia).

Una de las conclusiones de su trabajo es que los AIR no son todavía tenidos en cuenta en el proceso de toma de decisiones, adoptando más bien el carácter de un requisito formal,

---

#### *Componentes del Análisis de Impacto Regulatorio en Australia*

- 1.- Definición y evaluación del problema
  - 2.- Objetivos de la intervención estatal
  - 3.- Opciones de intervención
  - 4.- Análisis de impacto –costos, beneficios, y riesgos
  - 5.- Consultas
  - 6.- Conclusiones y opción recomendada
  - 7.- Implementación, revisión, y seguimiento
-

usualmente utilizados en la instancia final del proceso regulatorio. Sostiene, asimismo, que el problema se agrava por la tendencia a mirar el AIR de manera separada de otros componentes del proceso de elaboración regulatoria. Por último, invoca la necesidad de mayores esfuerzos por conceptualizar la regulación, ya que el término mejora regulatoria (“better regulation”) es por demás normativo, no permitiendo un análisis de mayor objetividad.

A similares conclusiones llega McGarity (McGarity, 1991) cuando analiza el proceso de análisis regulatorio en la administración pública federal de los Estados Unidos. A pesar de que el autor es optimista respecto del impacto positivo del análisis regulatorio en la administración pública, considera que todavía es un proceso en estado de maduración. Al igual que Radaelli, considera que no ha sido integrado adecuadamente en el proceso de toma de decisiones. Sin embargo, cree que en Estados Unidos las Ordenanzas Ejecutivas han creado un ambiente más propicio al análisis. El autor se explaya en los distintos tipos de análisis regulatorios (cuantitativos y cualitativos), sosteniendo que los modelos cuantitativos no deberían ser utilizados para simplificar situaciones complejas. En dicho sentido, sostiene que el documento de análisis regulatorio debería analizar en términos cualitativos aspectos sustanciales que no pueden ser objeto de análisis cuantitativo. También es escéptico respecto del uso del costo-beneficio, el cual no puede establecer resultados en la mayoría de los contextos de análisis regulatorios. En su reemplazo, propone la utilización de técnicas de costo-efectividad.

Los siguientes párrafos se centran en las distintas experiencias en el manejo del AIR. Por ser los países con mayor experiencia en AIR, se pone especial énfasis en los casos Estados Unidos y Canadá.<sup>4</sup>

#### **a) Estados Unidos:**

Estados Unidos ha sido el primer país en introducir análisis de impacto regulatorio en su proceso de formulación de políticas regulatorias. Originadas en un contexto de creciente regulación (inflación regulatoria), principalmente en temas como salud y medio ambiente, las distintas administraciones (desde Carter a Obama)<sup>5</sup> han incorporado distintos estándares regulatorios a cumplir por el resto de la administración pública. Sin embargo, no fue sino con el impulso decisivo de la Administración Reagan que el AIR, en particular el análisis de costo-beneficio de las regulaciones, fue introducido en las prácticas administrativas americanas.

Desde ese entonces, cada Presidente le ha imprimido al proceso de revisión regulatoria distintos enfoques. Si bien durante la Administración Reagan el proceso de revisión

---

<sup>4</sup> Cabe destacar que Estados Unidos y Canadá son los países sobre los que hay mayor información disponible.

regulatoria fue utilizado para llevar adelante una agresiva agenda de desregulación, el Presidente Clinton utilizó el proceso revisorio como una oportunidad de cobrar mayor protagonismo en la elaboración regulatoria, en un sentido claramente contrario al seguido por Reagan (Kagan, 2001). La actual Administración del Presidente Obama se encuentra en pleno proceso de revisión de la Ordenanza Ejecutiva 12.866.

Actualmente, la Ordenanza Ejecutiva 12.866 establece (con las reformas introducidas en el 2007) el proceso de planeación y revisión regulatorio. Como fuera expuesto anteriormente, las agencias y departamentos de gobiernos con competencias regulatorias deben obtener el visto bueno de OIRA respecto de aquellas regulaciones consideradas como significativas. En dichos supuestos, la agencia debe acompañar el borrador de la decisión regulatoria con:

- Una evaluación de los beneficios de la acción regulatoria (tales como la promoción del funcionamiento eficiente de la economía y los mercados, el mejoramiento de la salud y la seguridad, la protección del medio ambiente, y la eliminación o reducción de la discriminación) junto con una cuantificación de aquellos beneficios
- Una evaluación de los costos de la acción regulatoria (tales como los costos que implica para el gobierno la implementación de la regulación y al sector privado su cumplimiento, cualquier efecto adverso para el funcionamiento eficiente de la economía, los mercados, salud, seguridad, y el medio ambiente) junto con la cuantificación de dichos costos
- Una evaluación de los costos y beneficios de alternativas potencialmente efectivas y razonablemente viables a la acción regulatoria propuesta, identificada por la agencia o el público y una explicación de por qué la acción regulatoria planeada es preferible a las alternativas identificadas

Otros de los aspectos del análisis de impacto regulatorio es el procedimiento de consultas. La OE establece como una responsabilidad de la agencia la de proveer al público de una participación real y sustancial en el proceso regulatorio. Antes de emitir la notificación de la propuesta regulatoria, cada agencia debe buscar la participación tanto de aquellos que se van a beneficiar como los que van a resultar perjudicados por la decisión. La OE también establece que la agencia debe dar al público una oportunidad real para opinar sobre la regulación, estableciendo un periodo no menor a 60 días. Asimismo, sugiere la utilización de procesos de negociación en la elaboración regulatoria (“negotiated rule-making”).

La OE sujeta a las agencias a la Ley de Procedimientos Administrativos (“Administrative Procedures Act”), la Ley de Flexibilización Regulatoria (“Regulatory Flexibility Act”), and la Ley de Simplificación Administrativa (“Paperwork Reduction Act”), entre otras normas destinadas a evitar el costo innecesario de las regulaciones.

De todos estos instrumentos, el más polémico ha sido la utilización de costo-beneficio. No solo por la dificultad de utilizar dicha herramienta en la administración pública sino por el

margen de discrecionalidad de su evaluación. A pesar de los avances que se han producido en esta materia desde su implementación, las opiniones respecto de su conveniencia son disímiles. Dichas opiniones se podrían separar entre aquellas vinculadas al análisis más técnico del costo-beneficio de las regulaciones y aquellas vinculadas al control que sobre dicha metodología ejerce OIRA. Las opiniones nucleadas en el segundo grupo han sido explicadas en la sección II, aplicándose los mismos argumentos.

La literatura es, en términos generales, coincidente respecto de la utilidad del análisis de costos-beneficios, aunque es precavida en marcar distinciones según el sector y la materia sobre la que se aplique el AIR. Así McGarity sostiene que varias de las limitaciones de lo que él denomina “análisis integral” en la toma de decisiones regulatorias (“comprehensive analytical thinking”) pueden ser evitadas. Sostiene que los métodos cuantitativos no deberían ser permitidos para simplificar situaciones complejas. En dicho sentido, los documentos también deberían explicar en términos cualitativos aspectos importantes que no pueden ser objeto de técnicas cuantitativas. Para McGarity, cuando se efectúan predicciones de tipo cuantitativas, también se debería caracterizar sus vacíos por medio de intervalos de confianza, modelos de evaluación múltiple y análisis de peor escenario (“worst case analysis”). Respecto del análisis de costo-beneficio, considera que por sí solo no puede predecir resultados en la mayoría de los contextos regulatorios. Técnicas menos ambiciosas como análisis de costo-efectividad (“cost-effectiveness analysis”) pueden ser más útiles para la toma de decisiones regulatorias que tienen impacto en salud, el medio ambiente, la historia, el arte.

Por su parte, Radaelli (2007) cita distintos artículos sobre utilización de herramientas de costo-beneficio en la regulación federal en Estados Unidos, los cuales destacan la sobredimensión de los costos por parte de las agencias (esto dada las diferencias entre los costos reales y los costos fijados en el AIR). Dentro de los estudios empíricos sobre el impacto de análisis regulatorio en el contenido de las decisiones regulatorias, cita el trabajo de Croley (2003), quien encuentra correlaciones significativas entre la etapa de la elaboración regulatorias, la importancia del tipo de regulación, por un lado, y la frecuencia con la cual las regulaciones fueron modificadas.

Scott encuentra que el proceso de revisión regulatoria es más fácil de llevar adelante en sistemas presidencialistas que en sistemas parlamentarios. Basa su opinión en la utilización de las notas (“return letter”) elaboradas por OIRA para objetar el análisis regulatorio de las agencias sujetas al procedimiento de revisión regulatoria. Dado que dichas notas son luego publicadas, encuentra que dicho mecanismo es más difícil de implementar en un sistema parlamentario, donde es difícil para una parte del gobierno criticar públicamente a la otra. De hecho, en su revisión del AIR en los principales países de la OCDE (Scott, 2007) encuentra que ninguno de los países analizados, con excepción de Estados Unidos, hacen pública las revisiones individuales del AIR.

**b) Canadá:**

Canadá ha sido también un pionero en la utilización del análisis de impacto regulatorio. Fue primeramente introducido en 1986 como un instrumento central de una política regulatoria tendiente a aumentar la participación ciudadana y el control de la actividad regulatoria de los ministros y del Parlamento. Uno de los propósitos de implementar el AIR fue contar con una sola herramienta que permitiera el control de la calidad de las regulaciones (Mihlar, 1997)

Si bien originalmente adoptó la forma de una herramienta para reducir los costos de las regulaciones, en 1992 comenzó asimismo a focalizarse en la evaluación y el manejo de los riesgos (“risk assessment and Management”), dando lugar a la consolidación del proceso de administración regulatoria.

La nueva Directiva para la Racionalización Regulatoria de 2007 (“Cabinet Directive on Streamlining Regulation”) se inscribe en la misma filosofía que la Política Regulatoria Canadiense (“Canada Regulatory Policy”) de 1999. Establece que en consulta con la Dirección de Asuntos Regulatorios del Treasury Board Secretariat, los departamentos y agencias de gobierno evaluarán sus propuestas regulatorias al comienzo del proceso de elaboración regulatorio. Los criterios para llevar adelante dicha evaluación son los siguientes: 1) impacto de la regulación en la salud, el medio ambiente, y el bienestar socioeconómico de los canadienses, 2) los costos y/o ahorros para el gobierno, los negocios, la sociedad y el impacto en la economía canadiense y su competitividad internacional, 3) impacto en otros departamentos federales y agencias y en los asuntos internacionales de Canadá, 4) el grado de interés por parte de las partes afectadas por la regulación.

Un aspecto notorio del proceso regulatorio canadiense es el procedimiento de consulta. La Directiva establece que cuando se lleven adelante procedimientos de consultas (de utilización obligatoria) los departamentos y agencias de gobierno deberán: 1) informar e involucrar a la sociedad sobre la naturaleza e implicancias del problema, utilizando como apoyo la evidencia existente, la ciencia, y el conocimiento, 2) incluir a la sociedad en la identificación de los objetivos a alcanzar, 3) establecer los procesos de consultas de manera clara y pautada, de manera que las partes afectadas puedan organizarse y proveer comentarios, 4) informar de manera oportuna a los canadienses sobre los resultados de las consultas y sobre las prioridades consideradas en la toma de decisiones.

El principal instrumento de notificación al público para participar en consultas es el Diario o Boletín Oficial (“Official Gazette”). El mismo se divide en 3 secciones. La primera sección publica las propuestas de regulación a los efectos de las consultas públicas, siendo la última oportunidad para efectuar comentarios a tales proyectos. La sección segunda publica aquellas regulaciones ya aprobadas. Tanto las propuestas de regulación como las regulaciones aprobadas van acompañadas del Análisis de Impacto Regulatorio, el cual

tiene distintos desarrollos (según se trate de AIR de propuestas regulatorias como de regulaciones ya aprobadas).

Cabe destacar que la publicación de la propuesta de regulación en el Boletín Oficial canadiense es la última pero no la única oportunidad que se da a la sociedad para que participe de la elaboración regulatoria. Previo a la publicación de la notificación de consulta en el Boletín Oficial también se realizaron significativos esfuerzos de discusión y debate entre la autoridad regulatoria, el público, y otras instituciones. Otra forma para el público de enterarse de procedimientos de consultas a regulaciones es a través un portal web creado por el gobierno al único efecto de facilitar la búsqueda de consultas.<sup>6</sup>

En materia del análisis costo-beneficio, la directiva establece que los departamentos y agencias son responsables de evaluar los costos y los beneficios de las acciones regulatorias y no regulatorias, incluyendo la opción de no regular. La directiva no es terminante en exigir medidas de tipo cuantitativas, sino que sugiere la utilización de herramientas cualitativas cuando los costos y los beneficios son difíciles de medir. También es de destacar que la eficiencia económica no es el centro de la directiva, sino que la misma reconoce que el análisis regulatorio es útil para informar a los formuladores de políticas en sus decisiones. Esta es una marcada diferencia con la legislación americana, más focalizada en la utilización del costo-beneficio.

Los criterios establecidos en la directiva acerca de la medición de los costos y beneficios son complementados por la Guía sobre Costos-Beneficios en Propuestas Regulatorias (“Canadian Cost-Benefit Analysis Guide”). La Guía establece, entre otros criterios orientadores, que el análisis de costo-beneficio debe ser guiado por el principio de proporcionalidad. Es decir, que los esfuerzos por llevar adelante análisis de costo-beneficio deben ser conmensurados con el impacto esperado para los canadienses. La eficiencia no es el único criterio que informa el análisis de costo-beneficio en Canadá. El análisis de los actores favorecidos y afectados por la regulación (efecto distributivo) también es exigido como un requisito central.

Se han llevado a cabo varios análisis del AIR en Canadá. Los primeros estudios no fueron muy auspiciosos. Si bien coinciden en que el número de regulaciones nuevas y aquellas que fueron modificadas se ha reducido, especialmente en el periodo 1987/96, los resultados no han sido tan alentadores respecto del cumplimiento por parte de los departamentos y agencias del gobierno federal de las normas de calidad regulatorias, más concretamente el AIR. Mihlar (1997), en base a información existente en el Boletín Oficial de Canadá Parte II (“Canada Gazette Part II”), encontró que los departamentos de gobierno no cumplían con los lineamientos de calidad regulatoria establecidos en la Política

---

<sup>6</sup> <http://www.consultingcanadians.gc.ca/cpcPubHome.jsp?lang=en>

Regulatoria Canadiense, cuya observación se encontraba en cabeza de la Dirección de Asuntos Regulatorios (Regulatory Affairs Directorate) del Treasury Board Secretariat.

El autor cita que en 1995 29 % de las regulaciones carecieron de AIR. En los casos en los que hubo, 21 % no identificaron a los beneficiarios de la regulación. En el 80 % de los casos no se dieron detalles sobre los beneficios de la regulación, habiendo un 65 % en donde tampoco se identificaron los costos. Similares resultados fueron observados en 1997. Dichas críticas fueron no solo extendidas a los departamentos por no llevar adelante los principios del AIR sino también a la Dirección de Asuntos Regulatorios. Según Mihlar, dicha unidad tampoco cumplió en exigir dichos requerimientos.

En el año 2000, una revisión sobre el impacto del AIR en el proceso de toma de decisiones regulatorio de la administración pública federal canadiense encontró un efecto positivo en su implementación (Regulatory Consulting Group, 2000). El informe concluye que las distintas agencias de la administración pública producen más análisis respecto de costos y beneficios, impactos distributivos, y sobre cumplimiento de regulaciones. El aspecto regulatorio mejor elaborado es, sin dudas, el procedimiento de consulta, por el que se utilizan varias técnicas, teniendo lugar tanto al inicio del proceso de toma de decisiones como durante la fase de implementación. El análisis de costo-beneficio y la consideración de alternativas a la regulación fueron las aéreas identificadas como más débiles.

El tratamiento que la Directiva da al análisis de costo beneficio no dista demasiado de las demás regulaciones que sobre el tema muestran países como Estados Unidos, el Reino Unido, y Australia. Sin embargo, pareciera que la finalidad de la Directiva estuviera puesta más en la “calidad” de las regulaciones que en el control regulatorio por parte del Treasury Board Secretariat. Esto es una clara diferencia con la OE 12.866, dado su mayor énfasis en el planeamiento y la revisión regulatoria por parte de OIRA. Cabe también aclarar el carácter más litigioso de la administración pública americana vis-a-vis el sector público canadiense.

### **c) Australia/Reino Unido:**

Australia y el Reino Unido cuentan, también, con una larga tradición en el uso de análisis de impacto regulatorio. En ambos países el AIR se inspira en los mismos principios: decidir la intervención estatal sólo cuando se ha efectuado un análisis de sus costos y beneficios y, al mismo tiempo, se cuente con evidencia que de apoyo a la decisión de regular.

El AIR fue implementado por primera vez en el Reino Unido en 1985 como parte de la Iniciativa de Desregulación. La Guía de Impacto Regulatorio elaborada por la Comisión de Mejora Regulatoria define al AIR como 1) un proceso continuo y permanente destinado a ayudar al formulador de políticas a pensar de manera integral las consecuencias reales y potenciales de la regulación, tanto en los sectores públicos, como en los privados, y en el tercer sector, 2) como una herramienta que le permita al gobierno evaluar y presentar

evidencia sobre efectos positivos y negativos de tales regulaciones, incluida la revisión de dichas regulaciones luego de su implementación.

La legislación británica sigue criterios similares a los demás países seleccionados. Para establecer qué intervención estatal se encuentra sujeta al AIR se recurre al principio de proporcionalidad, es decir la imposición de costos significativos de cumplimiento de las regulaciones es el criterio determinante para llevar adelante un análisis de impacto regulatorio. No se utiliza el AIR cuando la propuesta de gobierno no implique costos o ahorros para el sector privado, el público, el tercer sector, los reguladores y consumidores. Tampoco se lo requiere cuando los cambios de tasas e impuestos autorizados por ley se encuentren determinados por una fórmula tales como la tasa de inflación, o respecto de otros cambios a los impuestos donde no hay costos administrativos o ahorros.

Especial relevancia es dada al procedimiento de consultas. Al igual que en los casos de Canadá y Australia, el gobierno del Reino Unido elaboró las Guías de Prácticas en Consultas, la cual establece los principios y principales aspectos de los procedimientos de consulta en la administración pública.

Si bien es poca la evidencia acerca de la efectividad del AIR en el Reino Unido, los documentos existentes llegan a las mismas conclusiones que en los casos de Canadá y Estados Unidos. En la revisión anual de los AIR, la Oficina Nacional de Auditoría (“National Audit Office”) estableció dos principales conclusiones respecto del AIR. La primera es su bajo impacto en el proceso de toma de decisiones regulatorias. En dicho sentido, dicha evaluación estableció que los principios del análisis de impacto regulatorios no son plenamente incorporados en las etapas previas de la formulación de una política pública, lo cual limita la habilidad para decidir la conveniencia de regular. La segunda conclusión tiene que ver con los incentivos que tienen los funcionarios públicos para implementar el AIR. Repitiendo las experiencias de los demás países bajo análisis, la Oficina Nacional de Auditoría manifestó que no hay suficientes incentivos para llevar adelante AIR de calidad o para exigir a los funcionarios públicos el cumplimiento con ciertos estándares de calidad en la implementación del AIR.

La siguiente tabla muestra las fortalezas y debilidades del AIR en diecinueve manifestaciones de impacto regulatorio. Dicha evaluación fue realizada por la Oficina Nacional de Auditoría. Se consideraron solo dos departamentos: el Departamento de Comunidades y Gobiernos Locales y el Departamento de Salud.

Alcance y propósitos	Consultas	Costos y beneficios	Cumplimiento	Implementación, monitoreo y evaluación	Análisis de competencia
15	16	5	4	8	12
4	1	10	12	10	5
0	2	4	0	1	0
0	0	0	3	0	2

*Fuente:* Oficina Nacional de Control, 2006-2007(UK National Audit Office) El color verde indica análisis de calidad; el color naranja expresa buen análisis, aunque también aspectos a mejorar; el rojo defectos importantes. Aquellos aspectos en azul no son susceptibles de AIR.

De los aspectos que componen el AIR, la utilización de costos-beneficios es la que adolece de las mayores debilidades. Consistentemente con las anteriores experiencias comparadas, los procedimientos de consulta son aquellos con mejor performance.

En el caso de Australia, los componentes del AIR se encuentran descritos en el Manual de Mejores Prácticas de Regulación (“Best Practice Regulation Handbook”). El mismo establece los requisitos sobre cuándo y cómo llevar adelante AIR. Un aspecto interesante de cómo se lleva adelante el AIR en Australia es el Calculador de Costos para los Negocios (“Business Costs Calculator”). Este mecanismo permite establecer el costo que la emisión de una regulación y/u otra intervención estatal va a tener para los mercados y, consiguientemente, la necesidad de llevar adelante un AIR.

El manual establece tres tipos de situaciones, de cuya relevancia, en materia de los costos para la economía, dependerá la utilización del tipo de análisis regulatorio: 1) propuestas que tienen poco o cero impacto: donde no es necesario mayor análisis, 2) propuestas que tendrán un impacto mediano en los costos de cumplimiento (compliance costs) por parte de los negocios: es necesario una evaluación de tipo cuantitativa, por medio del Calculador de Costos para los Negocios, 3) propuestas que van a tener un impacto significativo en los negocios, los individuos, o en la economía (ya sea en materia de costos de cumplimiento u otros impactos), un análisis más detallado debe ser documentado en un análisis de impacto regulatorio. Si la propuesta tiene costos de cumplimiento a los negocios de tipo mediano o significativo, entonces también debe ser acompañada de una evaluación cuantitativa de los costos.

El Calculador de Costos para los Negocios (“Business Costs Calculator”) es un software designado para asistir a los funcionarios públicos en la estimación de los costos de cumplimiento de una regulación para el sector privado. Por ejemplo, aquella agencia que quiera determinar el posible costo de cumplimiento de una propuesta regulatoria debe detallar aspectos como el número de empresas afectadas por cada opción, la carga que pesará sobre las empresas para cumplir con la nueva regulación, el plazo de duración de dichas cargas, implicancias laborales, entre otras. El manual de mejores prácticas de

regulación australiano también prevé el tratamiento de los riesgos y su manera de incorporación en el AIR.

Al igual que en los anteriores países analizados, el procedimiento de consultas es considerado de extrema relevancia. La OBPR es responsable de implementar los requisitos del procedimiento de consultas en toda la administración federal. De los instrumentos para llevar adelante las consultas se destacan los Green Papers. Tales documentos, a ser utilizados para regulaciones con impacto significativos, contienen la mayoría de los aspectos del AIR (definición del problema, objetivos, alternativas, partes afectadas, análisis de impacto preliminar) y se encuentran destinados a recolectar información e inquietudes de los actores posiblemente afectados por la decisión.

Al igual que Canadá, Australia cuenta con una página web en donde las consultas de regulaciones con capacidad de afectar los negocios se encuentran disponibles para comentarios.<sup>7</sup> A través de dicha página, y sin perjuicios de los procedimientos de cada agencia, el gobierno notifica automáticamente a los negocios y otros actores de la apertura del procedimiento de consultas.

Por último, la legislación australiana, al igual que la OE 12.866, establece el planeamiento regulatorio. A través del mismo las agencias son obligadas a publicar las regulaciones y acciones emitidas durante el año fiscal anterior y las regulaciones a implementar en el curso del próximo año.

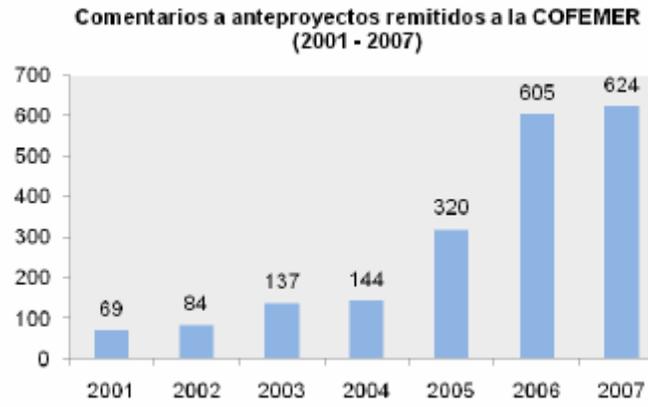
#### **d) México:**

México, por su parte, sigue las tendencias generadas por los países mencionados anteriormente. La principal herramienta de análisis regulatorio es la manifestación del impacto regulatorio, a la cual se encuentran sujetas todas las secretarías y agencias de gobierno. El ARI mexicano se encuentra regido por el Acuerdo de Calidad Regulatoria.

Si bien México ha logrado avances significativos en la implementación del AIR, todavía quedan desafíos pendientes. Al igual que en varios de los casos estudiados, el AIR aparece a los ojos de la burocracia estatal como un requisito formal de envío del proyecto de regulación al Poder Ejecutivo, no habiendo sido adoptado en la toma de decisiones. México claramente refleja una instancia de reforma regulatoria, encontrándose pendiente de introducir una visión de manejo de riesgos, como así también el mejoramiento de los procedimientos de consultas. Esto a pesar de que los comentarios a los proyectos de regulaciones se han incrementado.

---

<sup>7</sup> <https://consultation.business.gov.au/consultation/Common/About/Default.aspx>



*Fuente:* COFEMER, 2007.

## 5.- PATRONES DE LA EXPERIENCIA INTERNACIONAL:

La revisión de las experiencias internacionales muestra una cada vez mayor preocupación de los gobiernos por la elaboración de regulaciones que tengan especial consideración por su impacto en la economía y por la opinión de las personas afectadas. También es indicativa de mecanismos destinados a conciliar las agendas políticas (en cabeza del Presidente o Primer Ministro) y regulatoria (en cabeza de los reguladores). Como será explicado seguidamente, tales cambios no se produjeron de manera instantánea sino que fueron resultados de distintos ensayos de prueba y error.

El diseño institucional de las agencias responsables del mejoramiento regulatorio no puede ser explicado sin referencia a los programas de mejora regulatoria, especialmente a la utilización del análisis de impacto regulatorio. La introducción del AIR constituye la reforma más innovadora y estructural en la administración pública de los últimos 20 años. El cumplimiento de las etapas del AIR lleva consigo una reducción de la discrecionalidad administrativa y una mayor oportunidad a la sociedad civil para ser parte del proceso de toma de decisiones regulatorio. El AIR no es otra cosa sino que la aplicación del análisis de políticas públicas (“public policy analysis”) a la regulación.

Los casos de estudio seleccionados no presentan conclusiones homogéneas. Por el contrario, es posible ver una amplia diversidad de regímenes y arreglos institucionales. Del análisis efectuado en las secciones I, II, y III es posible identificar seis principales patrones o características.

**1.- El análisis regulatorio como herramienta de toma de decisiones:** la primera característica tiene que ver con la consideración del análisis regulatorio como una forma de mejoramiento de la transparencia y solidez de las regulaciones, y no solo como un instrumento destinado a reducir los costos administrativos a los sectores no gubernamentales. A pesar de que la mayor parte de dichos programas comenzaron siendo iniciativas de desregulación y de reducción de las trabas burocráticas, luego evolucionaron hacia mecanismos integrales de mejoramiento de las regulaciones. Tales políticas fueron entendidas como instrumentos destinados a cambiar la manera en la que todas las reparticiones de la administración pública toman decisiones regulatorias. El caso más paradigmático en dicho sentido es el de Canadá, primero con la Política Regulatoria de 1999 y luego con la Directiva de Racionalización de las Regulaciones de 2007.

**2.- Diversidad de diseños institucionales e importancia de regímenes de gobierno:** la segunda característica tiene que ver con una gran diversidad de esquemas institucionales destinados a dar cumplimiento a los estándares regulatorios. En efecto, las agencias de mejoramiento o control de las regulaciones muestran diseños institucionales cambiantes, influidos la mayor parte de las veces por la agenda política del Presidente o Primer Ministro. Sin embargo, dicho comportamiento no se ha traducido en la reducción de sus competencias. Más bien, se ha debido, como fuera expuesto, a distintas estrategias administrativas. Una estrategia destinada a mejorar la transparencia de las regulaciones y

la reducción de cargas al sector privado es parte esencial de la agenda de cualquier gobernante y es probable que los funcionarios electos quieran dichos poderes lo más cercano posible a su influencia. De ahí se explica la tendencia hacia la centralización administrativa de la política regulatoria en casos como los de Canadá y Estados Unidos, en donde la agenda de mejoramiento regulatorio se ha constituido en parte fundamental de las políticas del Presidente o del Primer Ministro. En este último aspecto cabe mencionar la Ordenanza Ejecutiva de Planeamiento y Revisión Regulatoria, la cual ha sido utilizada por cada Presidente americano de acuerdo a su agenda de gobierno.

El tipo de régimen de gobierno es crítico para entender el funcionamiento de la revisión regulatoria. Solo en un sistema presidencialista con las características regulatorias de Estados Unidos se entiende un proceso de revisión regulatorio tan amplio. En efecto, la creación de OIRA se debió no sólo a la necesidad de reducir la carga burocrática de las regulaciones sino a la necesidad del Presidente de influir la agenda regulatoria. Tal cual lo expresara Kagan (2001), la revisión regulatoria ha sido institucionalizada y hoy es utilizada por Presidentes de distinto signo político. El Presidente es el último responsable de la administración ante el Congreso, de ahí la configuración de la revisión regulatoria en la oficina de este último y la importancia dada al planeamiento regulatorio.

Por su parte, los sistemas parlamentarios presentan un esquema de organización administrativa y de rendición de cuentas diferente. En dichas democracias los ministros responsables de las aéreas de gobierno no son necesariamente del mismo signo político que el partido gobernante. En estos últimos sistemas, son tanto los ministros de cada departamento como el Primer Ministro los responsables ante el Parlamento, de ahí la responsabilidad final de los mismos en la formulación del AIR. Del mismo modo se explica la inexistencia de un proceso revisorio como el americano. Cabe destacar la excepción de Canadá, la cual pese a ser una democracia parlamentaria ha sufrido un fuerte proceso de centralización de los organismos de control, entre ellos la agencia responsable de revisar la calidad de las regulaciones.

Dicha polémica tampoco puede ser entendida si no se presta atención a la especial configuración de las comisiones independientes de regulación americanas y el interminable debate alrededor de su autonomía y sujeción jerárquica. Para una mejor comprensión de este fenómeno basta comparar los casos de México y Estados Unidos. En efecto, se trata de dos países con sistemas presidencialistas y en donde la introducción del AIR, con respecto a las agencias independientes de regulación, generó efectos distintos. La naturaleza independiente de las agencias americanas, en oposición al status desconcentrado de los reguladores mexicanos, implicó mayores tensiones dentro de la estructura administrativa entre el Presidente y dichos entes.

**3.- Dos modelos de diseño institucional:** el análisis de los casos seleccionados permite ver dos claros modelos de diseño institucional. En el primer esquema, la agencia es ubicada en la cúspide de la administración pública, principalmente a nivel de aquellos departamentos responsables del control y auditoría del gobierno (Canadá y Estados

Unidos). En el segundo esquema, la agencia es ubicada en los ministerios responsables de la agenda desregulatoria y/o económica (México, Australia, y el Reino Unido). Los casos de Canadá y Estados Unidos permiten ver una clara tendencia hacia la centralización de la revisión regulatoria. Sin embargo, los casos de México, Australia, y el Reino Unido demuestran un comportamiento cambiante en la ubicación de dichas agencias. Así, en el Reino Unido, la agenda de mejora regulatoria ha pasado por instancias tan diferentes como un cuerpo ad-hoc de naturaleza no gubernamental (“Better Regulation Task Force”), como una comisión dentro de la oficina del Primer Ministro (“Better Regulation Commission”), y como una agencia dentro del Ministerio de Desregulación, Reforma Regulatoria, y Empresas (“Better Regulation Executive”).

**4.- El carácter eminentemente técnico de estas reformas otorga a la formación de la burocracia un rol fundamental:** la falta de incentivos para cumplir con el AIR y el choque cultural entre distintos modos de administraciones públicas son usualmente citados como factores de estancamiento de las reformas regulatorias. De ahí la necesidad de la formación constante de los funcionarios públicos en el manejo del AIR. Un ejemplo interesante de apoyo técnico a la implementación de reformas regulatorias, especialmente del AIR, es el Centro de Expertos en Regulación del gobierno de Canadá. El mismo fue instaurado a partir de la nueva Directiva de Racionalización Regulatoria, siéndole asignada la función de proveer de apoyo técnico y analítico a los distintos departamentos de gobierno en el manejo del AIR. Recientemente la OCDE lo ha considerado como un ejemplo a seguir para aquellos países interesados en brindar apoyo técnico al proceso de reforma regulatoria (OCDE, 2009).

**5.- El AIR no se aplica a todas las regulaciones:** en quinto lugar, cabe señalar la especificidad de las herramientas regulatorias, en particular el AIR. El análisis de impacto regulatorio no es susceptible de aplicación en todos los supuestos. Más bien, las prácticas internacionales estudiadas muestran que es utilizado en los supuestos de regulaciones generales y que impongan costos altos de cumplimiento. Tampoco sería aplicable en aquellos supuestos en los que existen formulas de cálculo predeterminadas. Es decir, el AIR es más bien procedente en aquellas situaciones que imponen comportamientos de carácter general, usualmente vinculados a situaciones de creación normativa y no tanto de aplicación de una norma existente. Del mismo modo, en algunos sistemas parlamentarios el AIR sólo se aplica a aquellas regulaciones que tienen que pasar por la aprobación de la Oficina del Gabinete (“Cabinet Office”). De ahí que en Canadá algunas de las regulaciones de responsabilidad de las agencias de regulación se encuentren exentas del AIR.

**6.- Variedad de esquemas de aplicación del AIR a los reguladores económicos:** cabe señalar la relación sui generis entre el AIR y las agencias de regulación, en especial los reguladores económicos. Los casos de estudios seleccionados no permiten arribar a conclusiones generales. Más bien, es observable un vínculo ad-hoc entre los reguladores económicos, los programas de mejoramiento regulatorio, y las agencias responsables de dicho control. Dicha relación se encuentra también enmarcada por los espacios de

autonomía de las agencias. En aquellos supuestos de mayor autonomía la relación es más compleja, sugiriéndose más que imponiéndose a las agencias el cumplimiento de los estándares regulatorios. Así el Manual de Impacto Regulatorio del Reino Unido sugiere a los reguladores sectoriales seguir dichas guías. Muy distinto es el caso de México en donde salvo la agencia de regulaciones de las telecomunicaciones, los demás reguladores tienen como prestador al propio Estado, dificultándose la tarea regulatoria.

El supuesto más controversial es el de Estados Unidos, en donde la revisión regulatoria se inserta en un contexto marcadamente diferente al resto de los países estudiados. En efecto, la competencia por el control de las comisiones independientes de regulación ha sido objeto de infinitas disputas entre el Congreso y el Presidente, cada uno arrogándose dicha autoridad. Aunque como fuera expuesto por Kagan (2001), la revisión regulatoria se ha institucionalizado y hoy ya forma parte de las competencias administrativas del Presidente. La Administración del Presidente Clinton dio un paso más que las anteriores al incluir a tales comisiones en el proceso de planeamiento regulatorio.

**7.- El AIR dista de ser un instrumento armónico de análisis regulatorio:** a pesar de las bondades del AIR, los casos de estudio seleccionados muestran distintos cuestionamientos a su implementación. La principal crítica radica en las deficiencias del análisis costo-beneficio y su complejidad para su aplicación en la administración pública. Pese a esto, existe unanimidad en considerar al AIR como una herramienta perfectible la cual, se espera, mejorará con su práctica.

## 6.- LECCIONES DE LA EXPERIENCIA INTERNACIONAL:

La experiencia internacional ofrece una interesante gama de opciones para el PRO-REG. Dado que será el gobierno de Brasil quien decida la mejor estrategia en la implementación del AIR y de un esquema destinado a observar su cumplimiento, la presente sección identificará lecciones de la experiencia internacional en su aplicación al caso de Brasil. En la identificación de dichas lecciones se ha tenido en cuenta el carácter “en formación” de la reforma regulatoria en Brasil. De ahí que más que sugerir un esquema determinado de diseño institucional, se prefirió enfatizar buenas prácticas en la implementación de la reforma regulatoria, dejando al gobierno de Brasil la opción por el modelo de revisión regulatoria que mejor refleje sus necesidades.

**1.- En base a la experiencia internacional, adoptar aquellos esquemas de revisión regulatoria que reflejen las necesidades de Brasil y sean compatibles con los principios y reglas del derecho administrativo y demás normas brasileras.** Cabe destacar la unicidad de cada uno de los programas de reforma regulatoria. Cada programa presenta diferencias vinculadas tanto a su sistema de gobierno (sistemas presidencialistas y parlamentarios), al objetivo de la mejora regulatoria, como así también a las capacidades instaladas en cada una de dichas burocracias. En dicho sentido, cabe señalar con Radaelli que la adopción automática de esquemas de análisis regulatorio puede ser una fuente de ineficiencia de elección institucional, conduciendo a resultados no esperados (Radaelli, 2004).

**2.- Definir la finalidad y el marco institucional de la reforma regulatoria:** si bien en un principio dichos programas hicieron especial énfasis en el costo de cumplimiento de las regulaciones, hoy existe una tendencia hacia enfoques más amplios de análisis regulatorio. En este sentido, será de especial importancia que el PRO-REG defina el marco del análisis regulatorio y el tipo de regulaciones que serán sujetas a AIR. El diseño institucional de la agencias dependerá en gran medida del alcance de dicho programa.

Una forma de lograr dichas definiciones es a través de un instrumento que establezca los principios, instrumentos, y mecanismos institucionales de la reforma regulatoria. En dicho sentido, cabe destacar los casos de Estados Unidos con la Ordenanza Ejecutiva 12.866 y Canadá a través de la Directiva de Racionalización Regulatoria. Igualmente, el caso de México con el Acuerdo de Mejora Regulatoria.

**3.- Integralidad de la reforma:** otra lección de las experiencias internacionales se encuentra vinculada con la integralidad de la reforma regulatoria. Tanto la opinión de las propias agencias como de organizaciones como la OCDE es coincidente en el desarrollo de esquemas que afecten el proceso de toma de decisiones de toda la administración pública. Dado el cambio estructural de dichas políticas, es necesario el desarrollo de una estrategia que asuma la reforma regulatoria como una transformación del modo en que se piensa y evalúa la regulación. Así por ejemplo, México reformó su Ley de Procedimientos Administrativos para incorporar la manifestación de impacto regulatorio y Canadá

implementó, primero, la Política Regulatoria y, luego, la Directiva de Racionalización Regulatoria, abarcando a todas aquellas agencias y departamentos cuyas resoluciones tengan un impacto significativo en la economía.

**4.- Necesidad de apoyo político:** la cuarta lección de las experiencias internacionales es la importancia del decidido apoyo político que dichas reformas deben tener para implementarse adecuadamente. Dicha característica ha sido citada como clave por la mayoría de las agencias entrevistadas. De ahí la importancia de la configuración administrativa y los poderes de las agencias responsable de implementar los programas de mejora regulatoria. Los programas más agresivos de reforma han incluido a dichas agencias en los centros decisorios de máximo poder como la Presidencia o los entes de auditoría del Estado.

**5.- Los incentivos para participar del AIR como para llevar adelante su implementación, componente crítico de éxito:** la quinta reflexión de dichos procesos de cambio tiene que ver con los incentivos, tanto en el sector público como en el no gubernamental, para garantizar la implementación exitosa de programas de reforma regulatoria. Como fuera expuesto, todas las evaluaciones sobre el AIR insisten en el cambio cultural que la utilización de costos y beneficios tiene en la burocracia estatal. De ahí la importancia de identificar y establecer apropiados incentivos de cumplimiento. Respecto del sector no gubernamental, claramente el gran beneficiario de estas iniciativas, las prácticas también informan acerca de la importancia de una adecuada participación de la sociedad civil en el proceso de construcción del AIR. Un procedimiento de consulta vacío de contenido y solo destinado a cumplir un requerimiento formal de actuación, convierte al AIR en un trámite político-burocrático de escasa importancia práctica. Según Radaelli (2004), el fortalecimiento de los actores del AIR permite su adecuada institucionalización.

Del mismo modo, cabe destacar la relevancia de la capacitación y entrenamiento en el uso de estas herramientas. Un esquema interesante lo constituye el Centro de Especialización Regulatoria (“Center for Regulatory Expertise”) de Canadá. El mismo, creado en el contexto de la Directiva para la Racionalización de las Regulaciones, es un ejemplo interesante de apoyo técnico al proceso de análisis regulatorio.

**6.- Importancia de las etapas y del gradualismo:** la última lección se encuentra vinculada al gradualismo de las reformas. Los casos analizados en este informe tienen alrededor de quince o más años de existencia, habiendo sido objeto de diversas reformas. Dichas modificaciones fueron el resultado de distintos ensayos de prueba y error y es esperable ver un proceso similar de comportamiento en el caso de Brasil. Ello va a implicar la identificación de etapas y la consideración de distintas estrategias para cumplir exitosamente con cada una de ellas. Especial atención deberá ser puesta en la utilización del análisis de costos y beneficios, una herramienta que hasta en los países que llevan más de 20 años en su implementación es todavía objeto de arduos debates.

**7.- BIBLIOGRAFIA:**

Alston, Lee J., M.A. Melo, B. Mueller, and Carlos Pereira. 2006. *“Political institutions, Policy-making Processes, and Policy Outcomes in Brazil”*. Inter-American Development Bank. United States.

Andres, Luis Alberto, S. Lopez Azumendi, J.L. Guasch, and Mahktar Diop. 2007. *“Assessing the Governance of Regulatory Agencies in the Electricity Sector: A Benchmarking Analysis”*. Policy Research Working Paper Series. The World Bank. United States.

Better Regulation Commission. 2006. *“Risk, Responsibility and Regulation: Whose risk is it anyway?”*. United Kingdom.

Better Regulation Executive. 2008. *“Consultation Document: A Code of Practice on Good Guidance on Regulation”*. United Kingdom.

Better Regulation Executive. 2008. *“Public Risk –The Next Frontier for Better Regulation”*. United Kingdom.

Braithwaite, John. 2000. *“Accountability and Governance under the New Regulatory State”*. Australian National University. Australia.

Comisión Federal de Mejora Regulatoria. 2007. *“Sexto Informe Anual Enero-Diciembre 2007”*. Secretaría de Economía. México.

Doern, Bruce G., M. Hill, M. J. Prince, and R. Schultz. 1999. *“Changing the Rules: Canadian Regulatory Regimes and Institutions”*. University of Toronto Press. Canada.

Government of Australia. 2008. *“Best Practice Regulation Report 2007-2008”*. Office of Best Practice Regulation. Australia.

Government of Australia.2007b. *“Best Practice Regulation Handbook”*. Office of Best Practice Regulation. Australia.

\_\_\_\_\_2007c. *“Australian Government Consultation Requirements”*. Australia.

\_\_\_\_\_1998d. *“A Guide To Regulation”*. Office of Regulation Review.Australia.

Government of Canada. 1999. *“A Guide to the Regulatory Process for TBS Program Analysts”*. Canada.

Government of Canada. 1999b. *“Government of Canada Regulatory Policy”*. Privy Council Office. Canada.

\_\_\_\_\_2007c. *“Cabinet Directive on Streamlining Regulation”*. Canada.

Government of the United States. 2007. *“Regulatory Planning and Review”*. United States.

Government of the United States. 2006. *“Evaluation of Regulatory Impact Assessments 2005-2006”*. United States.

International Finance Corporation. 2008. *“Regulatory Transformation in the Republic of Korea: Case Studies on Reform Implementation Experience”*. United States.

Kagan, Elena. 2001. *“Presidential Administration”*. Harvard Law Review. Vol. 114, No. 8. United States.

Kim, Jong Seok. 2000. *“Regulatory Reform in Korea”*. Korea.

Levi-Faur, David, and J. Jordana. 2004. *“The Diffusion of Regulatory Capitalism in Latin America: Sectoral and National Channels in the Making of a New Order”*.

McGarity, Thomas O. 1991. *“Reinventing Rationality: The Role of Regulatory Analysis in the Federal Bureaucracy”*. Cambridge University Press. United States.

Miller, Geoffrey P. 1988. *“Symposium: the Independence of Independent Agencies”*. Duke Law Journal. Pp. 215. United States

Morrison, Alan. 1988. *“How Independent Are Independent Regulatory Agencies”*. Duke Law Journal. Pp. 252. United States.

Organization for Economic Cooperation and Development (OECD). 2008. *“Issues in the Comparison of Regulatory Oversight Bodies”*. Paris.

Organization for Economic Cooperation and Development (OECD). 2007b. *“Oversight Bodies for Regulatory Reform”*. Third Regional Meeting of the Working Group on Public Service Delivery, Public-Private Partnerships and Regulatory Reform”. Tunisia.

\_\_\_\_\_ 2006c. *“Background Document on Regulatory Reform in OECD Countries”*. Paris.

\_\_\_\_\_ 2005d. *“Regulatory Impact Analysis in OECD Countries: Challenges for Developing Countries”*. Paris.

\_\_\_\_\_ 2004e. *“Mexico: Progress in Implementing Regulatory Reform”*. Paris.

\_\_\_\_\_ 2002f. *“Government Capacity to Assure High Quality Regulation”*. Paris.

\_\_\_\_\_ 2002g. *“Regulatory Reform in the UK: Government Capacity to Assure High Quality Regulation”*. Paris.

\_\_\_\_\_ 2000h. *“Regulatory Reform in Korea: Government Capacity to Assure High Quality Regulation”*. Paris.

\_\_\_\_\_. 1999i. *“Regulatory Reform in Mexico: Government Capacity to Assure High Quality Regulation”*. Paris.

Pildes, Richard H. and Sunstein Cass R. 1995. *“Reinventing the Regulatory State”*. The University of Chicago Law Review. Vol. 62. United States.

Radaelli, Claudio M. 2007. *“Desperately Seeking Regulatory Impact Assessments: Diary of a Reflective Researcher”*. Centre for Regulatory Governance. University of Exeter.

Radaelli, Claudio M. 2008. *“Regulatory Impact Assessment”*. *The Oxford Handbook of Regulation*. United Kingdom.

Savoie, Donald J. 2004. *“Governing from the Centre: The Concentration of Power in Canadian Politics”*. University of Toronto Press. Canada.

Scott, Jacobs. 2006. *“Current Trends in Regulatory Impact Analysis: The Challenges of Mainstreaming RIA into Policy-making”*. Jacobs & Associates. United States.

Shapiro, Stuart. 2006. *“Politics and Regulatory Policy Analysis”*. Regulation. United States.

The Regulatory Consulting Group Inc. 2000. *“Assessing the Contribution of Regulatory Impact Analysis to Decision Making and the Development of Regulation”*. Canada.

Treasury Board of Canada Secretariat. 2007. *“Canadian Cost-benefit Analysis Guide: Regulatory Proposals”*. Canada.

United Kingdom (UK) Better Regulation Executive. 2002. *“Impact Assessment Guide”*. United Kingdom.

United Kingdom (UK) National Audit Office. 2001. *“Better Regulation: Making Good Use of Regulatory Impact Assessments”*. United Kingdom.

United Kingdom (UK) National Audit Office. 2007. *“Evaluation of Regulatory Impact Assessments 2006-2007”*. United Kingdom.

Verkuil, Paul. 1988. *“The Purposes and Limits of Independent Agencies”*. Pp. 257. United States.

Volkery, Axel. 2004. *“Regulatory Impact Analysis in Canada”*. Environmental Policy Research Centre. Germany.