

LOS DÉFICITS REGULATORIOS DEL CONGRESO

Por **Jean Paul Calle**, Director Ejecutivo de Smart Regulation Perú,
y **Javier Roca**, Economista Jefe de Smart Regulation Perú.

La producción legislativa del Congreso tiene un peso relativo importante en la economía, puesto que las leyes suelen establecer los marcos regulatorios que posibilitan los contratos, las inversiones y las titularidades de los agentes económicos, entre otros aspectos; pero también es cierto que en muchas ocasiones las leyes han supuesto obstáculos para las empresas, al impedir el acceso a los mercados, crear monopolios legales o afectar alguna de las variables del proceso competitivo (precio, producción o innovación), entre otras distorsiones.

La mala legislación suele ser el común denominador en el Congreso. Y esto no es una novedad. Estudios sobre la producción legislativa del Congreso señalan que la mala calidad de la legislación obedece a la ausencia de un análisis detallado de las iniciativas legislativas (déficit en evaluación) que se discuten y aprueban en el Congreso. Si bien existe una sección en el expediente de las iniciativas para sustentar la argumentación (Exposición de Motivos y Análisis de Costo-Beneficio), estas terminan siendo una formalidad administrativa en el expediente (OCDE 2016).

Por ejemplo, Arias-Schreiber y otros (2104)¹ muestran que, dentro de un universo de 178 iniciativas legislativas estudiadas entre 2012 y 2013,

solamente 17 contaban con un análisis costo-beneficio (ACB) aceptable, mientras que Haro (2012)², utilizando como muestra los proyectos de ley presentados en la Comisión de Trabajo entre 2010 y 2011, identificó que 63 (75%) de las 84 iniciativas solo presentaban como ACB la expresión "la presente iniciativa no irroga gastos al Estado". Adicionalmente, este estudio analiza la aplicación de la Guía de Orientación del Análisis de Costo Beneficio Legislativo-ACB, y encuentra que, de una muestra de 84 proyectos de ley analizados entre 2009 y 2011, solamente 3 (3%) aplicaron dicha guía. Finalmente, Hernández (2014)³, utilizando una muestra de 387 leyes revisadas en la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República

entre 2006 y 2011, encontró que 372 de las iniciativas presentaron ACB y el 81% de estas 372 contaba con la misma expresión antes citada. Adicionalmente, el 28% de las iniciativas analizadas no precisaba el cálculo de costos.

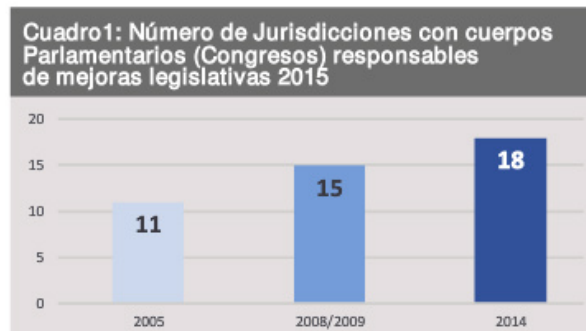
Las conclusiones de estos estudios muestran que, independientemente del período de análisis o muestra utilizada, existe un déficit en evaluación de impactos que es endémico en cada período parlamentario elegido, a pesar de haberse invertido en guías y manuales. Pero ¿qué genera esta falta de evaluación? Esta pregunta nos lleva a un segundo déficit en nuestro Congreso, el déficit de institucionalidad para el cumplimiento.

La evidencia y experiencia internacional muestra que, si bien la calidad regulatoria ha sido aplicada mayormente en las ramas del Ejecutivo en muchos países, principalmente en los países OCDE, ha existido también un gran movimiento en los parlamentos por establecer metodologías y modificar procesos internos para asegurar criterios mínimos que aseguren la calidad de las legislaciones revisadas o propuestas (cuadro 1).

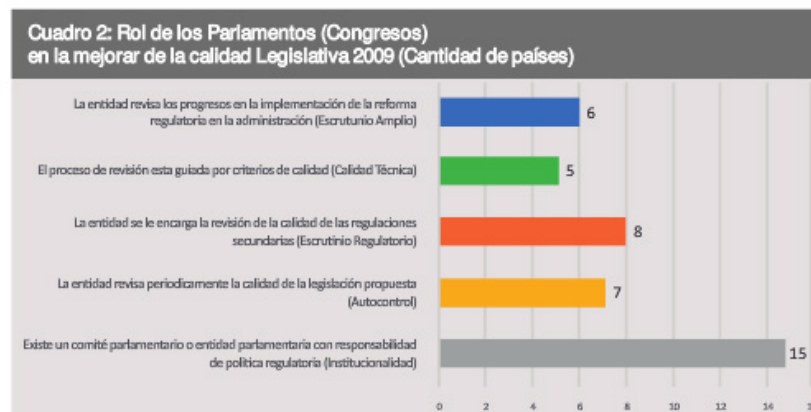
La implementación de controles de calidad para las legislaciones se ha dado de diversas formas, que van desde reportes periódicos (*review*) hasta la designación de un comité parlamentario especial para la implementación de mejoras de la calidad de las leyes. Pero, particularmente, el método más innovador y de mejores resultados es la revisión de procesos de forma explícita y guiada para la implementación de mecanismos de calidad regulatoria (cuadro 2).

Como se puede advertir, la OCDE ha identificado varios retos para la implementación de la mejora legislativa dentro de los parlamentos. En el caso de nuestro Congreso han existido algunos intentos para implementar una institucionalidad para el control de calidad de las iniciativas, pero no han llegado a un buen puerto. Lo más cercano es la Comisión Especial Multipartidaria de Ordenamiento Legislativo (CEMOL), cuya principal función ha sido aplicar una depuración o "guillotina" de leyes y regulaciones que no están vigentes.

Tanto el déficit de evaluación de impactos como el déficit de institucionalidad han generado que el Congreso de la República enfrente constantes críticas sobre las



Fuente: OECD (2015) Regulatory Indicators Survey.



Fuente: OECD (2015) Regulatory Indicators Survey

decisiones legislativas que aprueba, puesto que, en muchos casos, estas decisiones no se han tomado de forma informada (adecuado análisis de las evidencias, efectos e impactos de dichas iniciativas sobre el bienestar de las personas, empresas y sociedad civil), educada (suficiente discusión técnica y política) y consultada (obtención de las evidencias con los participantes del mercado).

En ese contexto, el mayor reto del Congreso es buscar una solución que resuelva el "déficit institucional" para poder, a su vez, resolver el "déficit en evaluación", asegurándose con ello el uso adecuado de los instrumentos que ya posee (manuales de análisis costo-beneficio).

Más del 90% de las leyes producidas, en promedio, en los 10 últimos años tiene su origen en el Congreso de la República. ¿Qué debemos esperar? ■

¹ Arias-Scherelber, F., Valdivieso, L. y Peña Jumpa, A. (2014). Balance y perspectiva de la aplicación del análisis costo beneficio ACB en los proyectos de ley del Congreso de la República del Perú. Lima: Equis Equis.

² Haro Carranza, J. (2012). "Análisis Costo Beneficio. Sincronando las propuestas legislativas en el Perú" Centro de Capacitación y Estudios Parlamentarios-Congreso de la República.

³ Hernández de la Cruz, R. (2014). "Análisis costo-beneficio en los proyectos de ley: problema estructural". Cuadernos Parlamentarios N.º 10, 2do Trimestre: Lima, Congreso de la República. Centro de Capacitación y Estudios Parlamentarios.