

# Guía para la evaluación de proyectos de ley



**USAID**  
DEL PUEBLO DE LOS ESTADOS  
UNIDOS DE AMÉRICA



# Guía para la evaluación de proyectos de ley



## **GUÍA PARA LA EVALUACIÓN DE PROYECTOS DE LEY**

Asociación Civil TRANSPARENCIA

Av. Belén 389. Lima 27 - Perú

Teléfono: (511) 4413234

[www.transparencia.org.pe](http://www.transparencia.org.pe)

email: [contactenos@transparencia.org.pe](mailto:contactenos@transparencia.org.pe)

**Primera edición:** Lima, junio de 2008

**Elaboración:** Gustavo Guerra García y Greta Jáuregui

**Segunda edición actualizada y ampliada:** Lima, octubre de 2013

**Actualización:** David Montoya Chomba

**Impresión:** IMPRESIONES ART & COLOR EIRL

Jr. Angaraes N° 242 - Lima

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N°: 2013-18016

“Parlamento Responsable y Transparente” es un programa desarrollado por Transparencia gracias a la generosa contribución del pueblo de los Estados Unidos de América a través de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID). Los puntos de vista del autor expresados en esta publicación no reflejan necesariamente los de USAID, ni los del gobierno de los Estados Unidos.

## Índice

<b>Presentación</b>	<b>05</b>
<b>Formulación legislativa y el problema público</b>	<b>07</b>
<b>La importancia de mejorar la evaluación de futuras leyes</b>	<b>15</b>
1. Antecedentes y perspectivas	15
2. ¿Qué alcances tiene el ACB en la evaluación de políticas o acciones públicas futuras?	18
3. ¿Cómo se viene realizando el ACB en los proyectos de leyes?	19
<b>El abc de la elaboración y evaluación de proyectos de ley</b>	<b>21</b>
4. Principios a tomar en cuenta para la elaboración de normas	21
4.1 Todos los individuos se enfrentan a disyuntivas	21
4.2 El costo de un bien es aquello a lo que se renuncia para conseguirlo	22
4.3 Los individuos siempre responden a los incentivos	22
4.4 El Estado puede mejorar solo a veces los resultados del mercado. ¡Cuidado con el exceso de intervencionismo!	23
<b>Guía práctica de análisis económico y evaluación del alcance de los proyectos de ley</b>	<b>27</b>
5. ¿En qué casos se debe usar el ACB?	27
6. Guía para la elaboración del análisis económico y evaluación de alcances de los proyectos de ley	27
6.1. Identificación del problema	28
6.2. Contextualización del problema	28
6.3. Tormenta de ideas para identificar efectos	28
6.4. Clasificación de los efectos	30

## Asociación Civil Transparencia

6.5. Matriz de involucrados	31
6.6. Ganadores y perdedores significativos	32
6.7. Cuantificación de los efectos	33
6.8. Análisis integral	33
7. Formatos para la aplicación del análisis económico de las normas	33
<b>Conclusiones y recomendaciones</b>	<b>35</b>
<b>Anexos</b>	
<b>Anexo 1:</b> Caso Práctico de Proyecto de ley que propone la redefinición y redistribución del canon y regalías gasíferos Referencia de anexos 2, 3 y 4	<b>37</b>
<b>Anexo 2:</b> Dictamen del Proyecto de Ley N° 2417/2012-PE que delega al Poder Ejecutivo la facultad de legislar en materia de fortalecimiento del Sistema Nacional de Salud	<b>46</b>
<b>Bibliografía</b>	<b>53</b>

**Nota al lector:** Transparencia es una institución dedicada a la construcción de la democracia política y de firme adhesión a sus principios de dignidad, autonomía, igualdad y no discriminación. En sus textos adopta la terminología clásica del masculino genérico para referirse a hombres y mujeres. Este es únicamente un recurso que busca dar uniformidad, sencillez y fluidez a la composición y a la lectura del texto. No disminuye en absoluto el compromiso con que Transparencia aborda la igualdad de género.

## PRESENTACIÓN

La *“Guía para la evaluación parlamentaria de proyectos de ley”* busca orientar de manera práctica y sencilla a todos los actores que intervienen en el proceso que va desde la formulación de una iniciativa legislativa hasta su aprobación en el Pleno del Congreso de la República. Al ofrecer este material, TRANSPARENCIA confía en aportar con el mejor desempeño parlamentario, en este caso de forma especial en su función legislativa.

La primera parte de la *“Guía para la evaluación parlamentaria de proyectos de ley”* contiene una propuesta metodológica para determinar o identificar el problema público a resolver y definir si para su solución se necesita de una norma legal o de una decisión política o administrativa. Este paso es fundamental, pues no todos los problemas o situaciones que nos preocupan requieren de una nueva ley.

Más adelante, el texto explica cómo medir o valorar los efectos cuantificables o no cuantificables relevantes en una iniciativa legislativa, superando el tratamiento general que hoy se le da al análisis costo-beneficio. La presente Guía considera que exigir un análisis costo-beneficio (ACB) convencional a todas las normas puede devenir en un requerimiento excesivo y terminar –como ocurre con frecuencia- en un tratamiento meramente formal del análisis de los efectos de las leyes.

El ACB es un marco conceptual que se utiliza en la evaluación de todo tipo de proyecto público, permite ordenar información y procesarla para apoyar los procesos de toma de decisiones. Es una metodología que nos permite ordenar información para aprobar o rechazar proyectos y escoger entre las alternativas que buscan los mismos objetivos sociales. Este proceso posibilitará que se maximice el impacto deseado. Es importante señalar que el ACB es una metodología a la cual se puede incorporar una serie de otros criterios en la evaluación de las opciones disponibles, como son los factores culturales, políticos o redistributivos.

Este texto también busca brindar las pautas para la obtención de la información importante respecto a los efectos de la propuesta normativa presentada y las ventajas y desventajas de modo tal que el lector del proyecto de ley pueda apreciar todos los factores que deben ser tomados en cuenta para tomar la decisión de aprobar, rechazar o adecuar el referido proyecto.

La propuesta metodológica que aquí presentamos, recoge la esencia del análisis costo-beneficio en un lenguaje que pretende ser de fácil acceso y mucha utilidad. En ese sentido, el lector encontrará que la discusión se ha centrado efectivamente en las ventajas y desventajas de la propuesta normativa, y no necesariamente en la cuantificación de costos y beneficios.

La *“Guía para la evaluación parlamentaria de proyectos de ley”* es una actualización de una publicación anterior realizada por la Asociación Civil TRANSPARENCIA. Esta publicación es posible en el marco del proyecto “Parlamento Responsable y Transparente” que ejecutamos en coordinación con la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional – USAID/Perú.

Lima, Octubre de 2013.



## Formulación legislativa y el problema público

La formulación e implementación de una política pública que busca dar solución a los problemas públicos que se presentan, puede expresarse mediante una iniciativa legislativa que define que la ausencia de normatividad es la solución del problema presentado, o de lo contrario puede ser una medida de tipo administrativo, o carencia presupuestal o financiera, o cualquier otra medida de carácter ejecutivo o de gestión pública, entre otras posibilidades. De acuerdo a Pallares: *“los instrumentos de acción de las políticas públicas son las normas jurídicas, los servicios, los recursos financieros y la persuasión”*.<sup>1</sup>

En ese sentido, el primer paso a resolver en el análisis es uno de los pasos centrales en la formulación de iniciativas legislativas, y es complementaria con la metodología del análisis costo beneficio, siendo un paso previo que nos puede determinar si la resolución del problema público -que es ir a las causas del problema que se pretende resolver-, pasa por un instrumento normativo, de gestión, presupuestal o de incidencia en el funcionamiento del Estado. Así podemos establecer la pertinencia de formular una iniciativa legislativa.

Para tratar de actuar de manera más asertiva frente a un problema público, se debe buscar varias alternativas de solución y escoger la mejor. Ello implica no sólo tener buena voluntad, sino contar con información y conocimiento sobre el problema que se pretende enfrentar, acompañado de una metodología.

Los pasos a seguir en la determinación del problema público y los medios para resolverlo son los siguientes:

### Identificación del Problema

Es una acción compleja por las diversas variables que involucra. Como precisa la CEPAL: *“No se puede llegar a la solución satisfactoria de un problema si no se hace primero el esfuerzo por conocerlo razonablemente”*<sup>2</sup>. Identificar adecuadamente el problema nos coloca en mejores condiciones para arribar a las mejores alternativas de solución.

Para identificar el problema público el método más asequible y amigable es el del árbol de problemas, con el cual es posible identificar las causas y los efectos del problema por resolver. En ese sentido, el primer paso a resolver en el análisis es identificar el problema central, esto significa buscar la forma como se debe expresar comprensivamente la cuestión que deseamos resolver.

No es una tarea simple y muchas veces con las urgencias de la gestión en el Estado intentamos resolverlo de manera inmediata o lo más rápido posible, pero no necesariamente con lo que corresponde.

1 Pallares, Francesc. Las políticas públicas el sistema político en acción. Revista de Estudios Políticos (Nueva Época) N° 62 Octubre-Diciembre. 1988

2 Ortegon, Edgar; Pacheco, Juan Francisco; Roura, Horacio. Metodología general de identificación, preparación y evaluación de proyectos de inversión pública. ILPES-CEPAL. 2005



La mayoría de las veces estos problemas son expresados a manera de demandas y necesidades que los representantes políticos suelen recabar en la interacción con la ciudadanía, y que por lo general muestran los efectos de un problema no resuelto: no hay una escuela, no hay un camión recolector, el río se encuentra contaminado, hay ausentismo escolar, no avanza el aprendizaje en la escuela, entre otros. Estos efectos del problema son como la consecuencia o las secuelas del problema no resuelto. Suelen ser entonces ideas poco elaboradas y reactivas que son presentadas por autoridades o ciudadanos sobre una realidad, pero que no van al fondo o la causa del problema.

Por eso, lo primero a realizar en un árbol de problemas, luego de definir el problema público identificado es pasar a determinar sus efectos. En segundo lugar, se debe identificar las causas o la causa principal, para encontrar la mejor solución que ataque la raíz del problema, y si la salida tiene que ver con proyectos de inversión pública, falta de presupuesto público, ausencia de toma de decisiones, carencia normativa o mandato claro de autoridades o funcionarios. Sólo así podremos saber si los representantes de la nación ejercen una función legislativa, de control político o de representación.

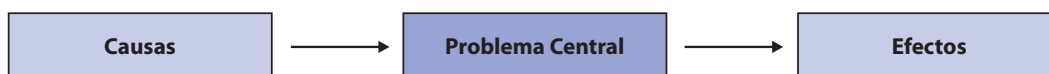
El árbol de problemas es una metodología que se emplea para identificar una situación negativa (problema central), la cual se intenta solucionar, analizando relaciones de tipo causa-efecto. Para ello, se debe formular el problema central y alcanzar alternativas de solución y luego elegir la que resolverá mejor el problema público.

Luego de definir el problema central, se debe determinar las causas que lo generan y los efectos negativos.

El árbol de problemas se puede elaborar de la siguiente manera:

- Definir el problema central (TRONCO).
- Las causas del problema se ubican sobre el problema central (RAMA o COPA del árbol): son las consecuencias producidas.
- Los efectos del problema se ubican sobre el problema central (RAMA o COPA del árbol): son las consecuencias producidas por el problema. Si los efectos detectados son importantes, el problema central requiere ser solucionado por lo que hay que abordar y determinar las causas

El árbol de problemas de manera general se puede expresar de la siguiente manera:



**Construyendo el árbol del problema**

## 1.- El Problema Central

En la realidad y en la demanda de los ciudadanos existen muchos problemas por resolver que incluso se relacionan entre ellos, por eso es importante identificar el problema central. Muchas veces existe la tendencia de no analizar los problemas, sino de proponer una solución a priori. Por lo que se repiten frases como: “aquí hace falta una escuela”, “hay que construir un hospital infantil”, “falta de medicamentos aumenta las enfermedades respiratorias”, “es necesario un centro polideportivo para disminuir la delincuencia juvenil”. Buenos propósitos que plantean soluciones rápidamente, pero sin alcanzar una cabal comprensión de cuál es el problema que se quiere resolver.

Pasos para identificar el problema central:

**PASO 1** : Analizar e identificar los problemas relacionados con la situación presentada.

**PASO 2** : Identificar los principales problemas y seleccionar uno de ellos.

**PASO 3** : Formular en pocas palabras el problema central.

En la selección del problema central se debe tener en cuenta que se trata de una situación real y no se debe confundir con la falta de un servicio. El problema central se localiza en una población objetivo, tiene que presentarse como un estado negativo y definirse como una carencia o déficit de algo.

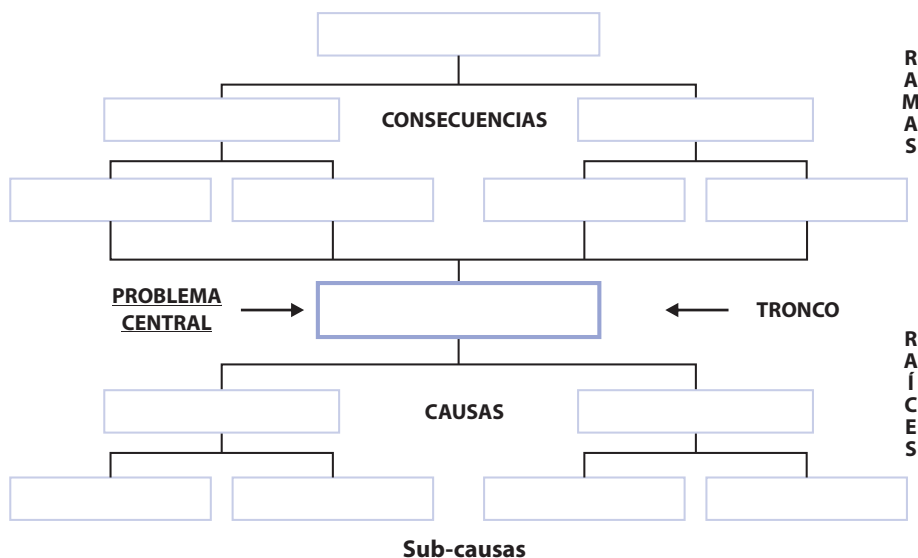
Responder a la pregunta de ¿cuál es el problema? Alude al problema central.

Como hemos referido, una vez formulado el problema central, imaginemos un árbol y coloquemos este problema en su tronco de ese árbol. Hacia arriba crecen las ramas que vienen a ser los efectos o consecuencias que se producen por la falta de solución del problema, y hacia abajo, el árbol va hacia las raíces o las causas del problema central. Aramburú<sup>3</sup> especifica que el problema central identificado se coloca en el tronco del árbol y propone una plantilla:

---

3 Aramburú, Carlos Eduardo. Diseño de Proyectos. Ponencia en Educación para el desarrollo sostenible.

### PLANTILLA PARA ÁRBOL DE PROBLEMAS



Sin embargo, los problemas no existen independientemente de las personas. El que una o varias personas perciban un problema o busquen solucionarlos dependerá de cuánto les afecte directamente. Si algo no se percibe como problema no habrá movilización para buscar solucionarlo.

Pero lo fundamental, frente a los diversos problemas que debemos solucionar es definir su prioridad. Eso significa que debemos establecer preeminencia de un problema respecto de otro y precisar las relaciones entre problemas. Cuando un problema es la causa de la aparición de otro problema, y cuando no existe ninguna relación. Sólo de ese modo podremos arribar a establecer cuál es el problema central (el de mayor importancia ó prioridad).

Del mismo modo, se tiene que definir si los problemas presentados son reales y están ocurriendo en ese momento o son problemas potenciales que se pueden derivar de una situación existente. De ese modo podremos tener una idea más acabada sobre la prioridad y cuál problema es el que se va abordar primero, y definir cuál es la mejor forma de solucionarlo.

Algunos de los criterios y ejemplos que podrían ayudar a definir el problema central nos lo recuerda Aramburú:<sup>4</sup>

- Magnitud del Problema: Se relaciona con la cantidad de población afectada.
- Gravedad del Problema: No es fácil de medir o establecer. (Es grave en la medida que atenta contra la vida o calidad de vida de las personas o comunidades).

4 Ibid

- Posibilidad de prevenir el problema. Tiene que ver con las posibilidades de enfrentarlo y los factores de riesgo.
- Importancia para la comunidad: Percepción de la propia comunidad sobre sus problemas. Nivel de consenso.

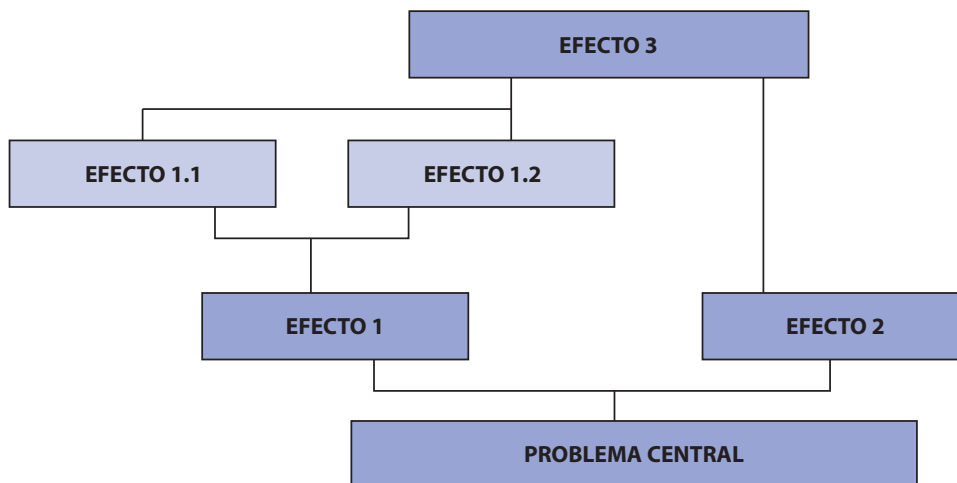
## 2.- Causas y efectos

De acuerdo a un procedimiento similar a la identificación del problema, hacia arriba (las ramas) del problema central se deben determinar los efectos del problema central, y hacia abajo (raíces) sus causas.

En el caso de los efectos se trata de identificar las repercusiones del problema central, vale decir los efectos, y se pueden representar de forma gráfica hacia arriba y por sobre el problema identificado.

Se deben colocar en primer nivel todos los efectos directos o inmediatos, unidos con flechas que nacen del problema identificado. Luego, para cada efecto de primer nivel, si hay otros efectos derivados de él colocarlos en segundo nivel y unirlos con él o los efectos de primer orden y así sucesivamente.

El manual de la CEPAL<sup>5</sup> lo representa gráficamente del siguiente modo:



Como se puede apreciar, los efectos son todos aquellos sucesos que se derivan del problema y permanecerán en caso de no ejecutarse el proyecto. En forma similar, se tiene que identificar los efectos directos e indirectos según su relación con el problema.

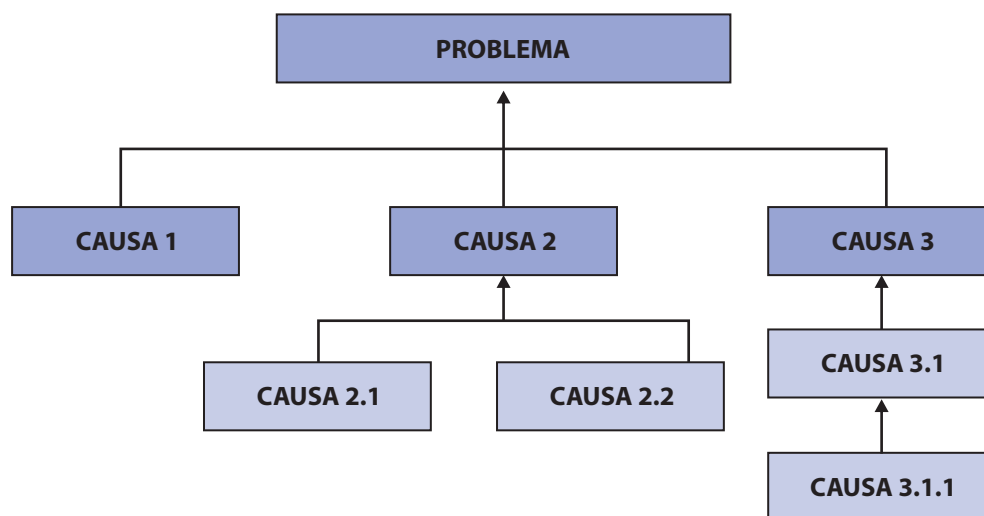
5 Ortegón, Edgar. Metodología identificación, preparación y evaluación proyectos de inversión pública. ILPES-CEPAL 2005

En el mismo sentido que la identificación de los efectos, para determinar las causas del problema central se suele representar gráficamente hacia abajo (las raíces del árbol). A su vez, se buscan causas de las causas, construyendo las raíces encadenadas del árbol.

Como señalan los expertos en determinación de los problemas públicos: “Una buena definición de las causas aumenta la probabilidad de soluciones exitosas”.

El procedimiento es el de identificar causas directas e indirectas que generan el problema central, eliminándose aquellas que están más alejadas del problema. Las causas más cercanas al problema central son las que deben definir el cómo atacar el problema, vale decir su resolución. Eso quiere decir como hemos señalado si la solución al problema se configura en un instrumento normativo, de gestión, de tipo presupuestal o de incidencia en el funcionamiento del Estado.

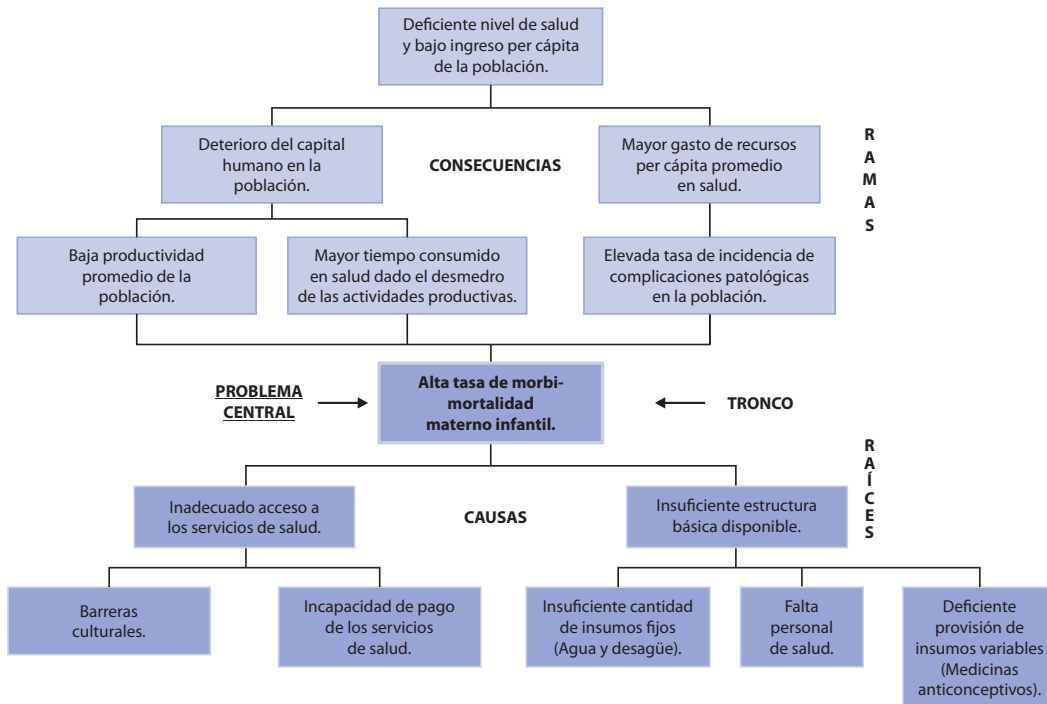
En el Manual de la CEPAL la determinación de las causas se representa de la siguiente forma:



A manera de un ejemplo de determinación del problema público central y la identificación de los efectos (consecuencias) o las causas del mismo, adjuntamos un gráfico final de Aramburu<sup>6</sup>

6 Op cit

**EJEMPLO DE ÁRBOL DE PROBLEMAS**



Luego del proceso de determinación del problema público para poder alcanzar la mejor solución al problema central, se debe hacer una lista de todas las alternativas posible, y cuáles tienen una injerencia directa con las funciones y competencias que tienen los legisladores, por tanto, les competen directamente.

Pero se tiene que tener claro que elegir una alternativa significa descartar otra, y alguna veces puede significar una acción más de política que podría ayudar a resolver o mitigar algún problema, quizá en conjunción con otras alternativas.

Una vez determinada las potenciales alternativas, prosigue la determinación de la alternativa más adecuada, en este caso la metodología del análisis costo – beneficio, que para algunos es gastar menos con mejores resultados. En el caso del parlamento se trata que la propuesta legislativa impacte más en la realidad (resuelva el problema público) con la medida legislativa aprobada.



## La importancia de mejorar la evaluación de futuras leyes

### 1. Antecedentes y perspectivas

Actualmente, de conformidad con el artículo 75° del Reglamento del Congreso de la República del Perú<sup>7</sup>, se exige que para toda iniciativa legislativa se redacte una “exposición de motivos que contenga sus fundamentos, el efecto sobre la legislación nacional, el análisis costo-beneficio de la futura norma legal con un comentario sobre el impacto ambiental cuando corresponda”.

En ese sentido, se han venido presentando todas las iniciativas legales divididas en cuatro secciones:

- Cuerpo de ley o articulado de la norma;
- Exposición de motivos;
- Análisis costo-beneficio (ACB); e
- Impacto sobre la legislación nacional.

Cabe destacar que, en la mayoría de casos, al interpretar taxativamente el texto de la norma, muchos han procedido a desarrollar estas secciones de forma desintegrada sin un hilo conductor que le dé coherencia a la fundamentación de la necesidad de implementar la norma propuesta.

El ACB es una metodología muy potente, aplicable a todos los proyectos de inversión privados y públicos, como reforestación de bosques, redes viales, construcción de represas, construcción de canales de irrigación de tierras, construcción de edificios y otros proyectos, incluso aquellos que incorporan aspectos de difícil cuantificación como el impacto ambiental. También permite realizar el análisis de políticas públicas como la arancelaria, tributaria, crediticia, de subsidio, de inversión social, etc. Asimismo, es útil para el estudio de modificaciones de procedimientos y en proyectos que tengan que ver con los llamados costos de transacción<sup>8</sup>. Pero los proyectos de normas que se presentan en el Congreso de la República no necesariamente requieren la aplicación plena de la metodología convencional, pues no todos tienen efectos cuantificables que cambian de forma sustantiva a través del tiempo.

En el análisis costo-beneficio, siempre se parte del supuesto de que “no hay lonche gratis”. Lo usual es que cualquier proyecto que busque el beneficio de un determinado grupo de interés perjudique a otro debido a que se requiere extraer recursos de algún sector para transferirlos al sector objetivo. “Por ejemplo, la reducción de un arancel beneficia directamente al consumidor

7 Artículo N° 75: Las proposiciones de ley deben contener una exposición de motivos donde se expresen sus fundamentos, el efecto de la vigencia de la norma que se propone sobre la legislación nacional, el análisis costo-beneficio de la futura norma legal incluido, cuando corresponda, un comentario sobre su incidencia ambiental. De ser el caso, la fórmula legal respectiva que estará dividida en títulos, capítulos, secciones y artículos. Estos requisitos sólo pueden ser dispensados por motivos excepcionales. Las proposiciones de resolución legislativa se sujetarán a los mismos requisitos que los de ley, en lo que fuera aplicable. (...)

8 Definición tomada del artículo de Guerra-García Picasso, Gustavo. “Entre costos y beneficios. El análisis económico del derecho en perspectiva 1º. En: CATHEDRA. Espíritu del Derecho N° 1 - Año-Noviembre 1997.



del bien, pero perjudica a los productores locales que compiten con los productos importados y al fisco porque reduce sus ingresos. A su vez, dada una determinada partida presupuestal de salud, un eventual aumento de los recursos para la lucha contra el SIDA beneficiaría a los enfermos de dicho mal a costa de una reducción de la cobertura de beneficios en otros programas de salud<sup>9</sup>.

“El ACB permite identificar a los diferentes sectores afectados por un proyecto público, y sus procedimientos permiten calcular los beneficios y los costos asociados a cada grupo de interés involucrado, tanto del sector público como del sector privado. Además de la identificación de ganadores y perdedores, y de la cuantificación de dichos elementos, el ACB permite analizar si el proyecto implica o no beneficios netos, es decir que la sociedad como conjunto obtiene más beneficios que costos por efecto de la realización del proyecto<sup>10</sup>”.

“Además, el ACB contribuye a evitar errores comunes a la evaluación de proyectos como confundir transferencias entre sectores con beneficios netos, subestimar costos o realizar una doble contabilidad de beneficios<sup>11</sup>”.

“Por ejemplo, se incurre en una doble contabilidad de beneficios cuando en la construcción de una represa se incluye entre los beneficios tanto la variación del precio de las tierras afectadas como los cambios en productividad de los agricultores que trabajan dichas tierras. En realidad, el cambio en el precio de la tierra refleja los cambios en la productividad, por lo que incluir ambas variables como beneficios del proyecto duplica la estimación de estos últimos<sup>12</sup>”.

Consideramos que en la aplicación convencional del ACB a las normas, se está tratando de aplicar<sup>13</sup> a todos los proyectos de ley una metodología que sirve para la evaluación de proyectos de inversión donde claramente existe la posibilidad de proyectar la rentabilidad de los mismos en términos económicos. Sin embargo, hay proyectos que podrán contener materia económica y, por tanto, medirse cuantitativamente, pero otros en que solo se podrá realizar un análisis cualitativo, donde las transferencias equivalentes sí son relevantes porque están afectando a personas y grupos de interés diferentes o a personas con mejor derecho que otras.

Es decir, a nivel normativo, debido a que lo que se regulan son conductas de personas en la sociedad, no se pueden convertir todos los efectos importantes en costos y beneficios y, en muchos casos, no se justifica invertir recursos cuantiosos en análisis que no agregan más argumentos a los tomadores de decisiones en el Congreso. Por ello, el énfasis de la presente guía es identificar todos los efectos relevantes de modo que se faciliten las decisiones de aprobar, rechazar o adecuar propuestas normativas y, así, determinar si una norma es viable o no, sustentados en las ventajas y desventajas que estos efectos produzcan.

9 Ejemplo tomado de artículo de Guerra-García Picasso, Gustavo. “Entre costos y beneficios. El análisis económico del Derecho en Perspectiva 1. En: “CATHEDRA. Espiritu del Derecho N° 1 - Año 1 - Noviembre 1997.

10 Op. cit.

11 Op. cit.

12 Op. cit.

13 Aunque realmente no es responsabilidad de los congresistas ni de sus asesores, pues existe una norma (artículo 75° del Reglamento del Congreso) que les exige a todos elaborar un análisis costo-beneficio, aun cuando en algunos casos es casi imposible hacerlo por la naturaleza de la norma o por el altísimo costo que ello acarrearía.

De otro lado, también se podría interpretar el texto del reglamento como la exigencia de la elaboración de un documento, informe o exposición de motivos de los cuales se desprendan los fundamentos, justificación, análisis de ventajas (y posibles ganadores) y desventajas (y posibles perdedores), su cuantificación (de ser posible) y su impacto en la legislación nacional en general. Quizás no se requiera modificar la norma, pero sí darle una interpretación más integral. Consideramos que esto es lo que se pretendía con el artículo 75°, y a lo que se debería apuntar, previo debate sobre la nueva interpretación.

En Chile, por ejemplo, no existe la exigencia legal de realizar un análisis costo-beneficio de las normas, pero hay instituciones que apoyan la labor legislativa de los congresistas, emitiendo informes que enriquecen el debate y proporcionan información técnica bastante valiosa. Así, por ejemplo, existe la institución Libertad y Desarrollo<sup>14</sup>, cuya misión es la de ser un centro de estudios e investigación privado, independiente de todo grupo político, religioso, empresarial y gubernamental, que se dedica al análisis de los asuntos públicos promoviendo los valores y principios de una sociedad libre. Para ello, cuenta con programas, uno de los cuales está orientado al apoyo legislativo. Este programa permite hacer llegar a los parlamentarios estudios sobre proyectos de ley que ingresan al Congreso Nacional, lo que aporta nuevos antecedentes para su discusión y contribuye a mejorar el debate. Este organismo apoya actualmente al partido político de derecha Unión Demócrata Independiente (UDI) para la elaboración de sus proyectos de ley.

También está el Instituto Libertad<sup>15</sup>, ligado al partido de Renovación Nacional (RN), y se define como una corporación de derecho privado, sin fines de lucro, que tiene por objeto investigar, analizar y divulgar, con criterios independientes, críticos y objetivos, temas filosóficos, políticos, legales, sociales y económicos, y los asuntos públicos en general. Para ello, cuenta con un programa de apoyo legislativo que busca asesorar a los parlamentarios en materias técnico-legales, mediante entrega de antecedentes y elaboración de informes sobre proyectos de ley. Elaboran proyectos de ley de la iniciativa parlamentaria; elaboran el informe legislativo; elaboran estudios relacionados con el área; y redactan material para publicaciones, formación de opinión pública, etc. Finalmente, realizan estudios en materias políticas, de coyuntura y de largo plazo.

Además, está el centro de pensamiento progresista Chile XXI<sup>16</sup> que apoya al partido de la Concertación a través del estudio y análisis de propuestas legislativas sustentadas. Chile XXI se autodefine como un espacio para pensar a Chile desde una mirada progresista, tanto en la reflexión del país sobre sí mismo, como en el cambio hacia un desarrollo para todos. Chile XXI aporta opiniones al debate de los grandes temas públicos. No tiene propósitos personales o de apoyo a candidaturas de ningún tipo. Entre sus programas, Chile XXI tiene uno denominado Programa Político, que consiste en la generación de investigación relativa a las temáticas de la esfera política desde una lógica progresista. Aborda temas relativos a la reforma política, con énfasis en partidos políticos, participación ciudadana y reforma electoral. Últimamente, ha creado un programa específico sobre la Reforma del Estado.

---

14 [www.lyd.com](http://www.lyd.com)

15 [www.institutolibertad.cl](http://www.institutolibertad.cl)

16 [www.chile21.cl](http://www.chile21.cl)

Alcanzamos, en anexo adjunto, algunos modelos de estos informes que creemos enriquecerán la visión de lo que también se podría realizar en nuestro país (Anexo 2).

La existencia de estos organismos de apoyo a la labor legislativa permiten al Congreso obtener insumos muy valiosos para sus iniciativas legislativas, lo cual, consideramos, es el fin último de la evaluación de leyes aunque este análisis no necesariamente pase por un análisis costo-beneficio de la norma, sino por un análisis integral de la misma y por un balance real y consistente entre ventajas/ganadores y desventajas/perdedores.

Consideramos que la orientación de cualquier análisis económico de los proyectos de ley debería necesariamente trabajar con la integralidad de los factores de evaluación como son los históricos, de contexto, legales, económicos, sociales, políticos, entre otros. Así, es posible recoger la esencia del análisis costo-beneficio que facilita la toma de decisiones de los agentes, sin incurrir en los costos innecesarios de la aplicación convencional de la metodología en la mayoría de casos en que la evaluación de las normas no lo requiera.

## **2. ¿Qué alcances tiene el ACB en la evaluación de políticas o acciones públicas futuras?**

El análisis costo-beneficio es un marco conceptual que se utiliza extensamente en la evaluación de todo tipo de proyectos públicos. Un proyecto público es una definición de carácter genérico, que agrupa a un amplio conjunto de proposiciones de normas o medidas de política de diferente clase.

La metodología del ACB permite ordenar información y procesarla para apoyar los procesos de toma de decisiones. El Gobierno, dados sus recursos limitados, debe elegir, entre un amplio universo de medidas de gobierno posibles de poner en práctica, un conjunto finito de proyectos o propuestas de política asociados a beneficios sociales significativos. El ACB puede ser utilizado para rechazar o aceptar una amplia gama de proyectos y escoger entre medidas alternativas que persiguen los mismos objetivos sociales de modo que se maximice el impacto deseado.

Es importante señalar que el ACB es una metodología a la cual se puede incorporar una serie de otros criterios en la evaluación de las opciones disponibles. Factores culturales, políticos o redistributivos pueden ser sustantivos al momento de tomar decisiones de gobierno.

Por ello, no debe considerarse que el ACB dé respuestas tecnocráticas definitivas cuando se evalúan medidas de política relacionadas con beneficios intangibles importantes. Tampoco debe caerse en el otro extremo de subestimar el poder de análisis del ACB para identificar y cuantificar los pros y contras de un proyecto público, cayendo rápidamente en la conclusión de que los temas públicos no admiten cuantificación. Muchos de los asuntos públicos sí admiten cuantificación, y el ACB es la metodología universalmente aceptada para enfrentar estos problemas, aunque la precisión que la metodología ha desarrollado para diferentes asuntos es variable.

### 3. ¿Cómo se viene realizando el ACB en los proyectos de ley?

Se revisaron los Proyectos decretados a estas Comisiones durante el período comprendido entre agosto de 2011 hasta setiembre de 2013, de las comisiones de Justicia y Derechos Humanos, Constitución y Reglamento, Mujer y Familia, Salud y Población y de Trabajo y Seguridad Social. De este conjunto de Proyectos de Ley se tomó la siguiente muestra.

ACB	Nº	%
No generan gastos al erario nacional	47	58%
Incorpora aspectos referidos a Impacto de la Vigencia de las Normas en la Legislación Nacional	29	36%
Incluye información estadística, cifras e indicadores proporcionados por instituciones públicas	4	5%
Otros*	1	1%
Total de muestra	81	100%

\* Proyecto que propone la aprobación de una norma de carácter internacional.

Es decir, tres quintas partes de las propuestas de ley presentadas consideran que sus efectos no generan gastos; sin embargo, las consecuencias de dichas propuestas están relacionadas directamente con la mejora o desmejora de alguien en la sociedad, y ello tiene un costo que alguien necesariamente ha asumido y que no se ha cuantificado.

Adicionalmente, de la revisión de cada proyecto se obtuvo:

- En todos los proyectos del primer grupo del Cuadro (“aquellos que no generan gastos”) el análisis costo beneficio se refiere a las bondades del proyecto, pero no explica cómo se concretarán estas propuestas.
- En este mismo grupo de 47 proyectos, en el caso de la modificación del Código Civil, Procesal Civil, Penal y de Niños y Adolescentes referido a procesos, plazos y/o penas no se incluye el porcentaje o la aproximación de los beneficiarios, se remite por ejemplo a señalar que “se contribuirá a disminuir la carga procesal”.
- En el segundo grupo del Cuadro (29 proyectos), en el análisis Costo Beneficio se incluye aspectos referidos al Impacto de la Vigencia de las Normas en la Legislación Nacional, no obstante, esta incorporación es errada ya que corresponde a otra sección de la estructura de un proyecto de ley.
- El tercer grupo del Cuadro (4 proyectos) incluye información estadística, cifras e indicadores obtenida de instituciones públicas como es el caso del Instituto Nacional de Estadísticas e Informática - INEI, el Jurado Nacional de Elecciones – JNE, la Oficina Nacional de Procesos Electorales - ONPE, y el Sistema Integral de Salud - SIS.

En un ámbito más particular, se identificó que:

- Cuando se declaraba algo de necesidad pública, este hecho no generaría gastos en el erario nacional.
- Cuando se modificaban códigos como el penal, el civil, el procesal civil, tampoco se identificaba a los ganadores ni a los perdedores, y se consideraba que tampoco le generaría gastos al Estado.

Luego de este análisis, nos reafirmamos en la idea, planteada en la sección anterior, de que el problema deriva de aplicar<sup>17</sup> indiscriminadamente una metodología destinada a la evaluación de proyectos de inversión que permiten naturalmente la posibilidad de traducir y proyectar su rentabilidad en términos económicos. Hay, ciertamente, proyectos que albergan una materia económica y pueden, así, medirse cuantitativamente. Pero hay otros en que solo se puede realizar un análisis cualitativo y en que sí importan las transferencias equivalentes, ya que la intervención tiene un efecto sobre personas o grupos de interés que son diferentes, o sobre unas personas con más derecho y otras con menos derecho en el asunto.

Cabe destacar que, a nivel normativo, debido a que lo que se regulan son conductas de personas en la sociedad, no se puede convertir todo a valores monetarios y es importante considerar que existen otros elementos a tomarse en cuenta. Por ello, se debe seguir una serie de pasos para determinar si una norma es viable o no.

Por esto, planteamos que en vez de aplicar un ACB convencional, se debe realizar un análisis económico de las normas, que complemente el impacto en la legislación con la fundamentación política, social y legal que se realice. Un esquema como el que proponemos está orientado a aportar criterios amplios para elevar el análisis económico de las normas en la lógica de la metodología del ACB, pero sin aplicar los aspectos más economicistas de dicha metodología. A fin de lograr lo que se plantea, se presenta la siguiente guía de pasos a seguir.

---

<sup>17</sup> Aunque realmente no es responsabilidad de los congresistas ni de sus asesores, pues existe una norma (artículo 75° del Reglamento del Congreso) que les exige a todos elaborar un análisis costo-beneficio aun cuando, en algunos casos, es casi imposible hacerlo por la naturaleza de la norma o por el altísimo costo que ello acarrearía.

## El abc de la elaboración y evaluación de proyectos de ley

### 4. Principios a tomar en cuenta para la elaboración de normas

Los siguientes principios buscan alertar al legislador frente a la forma como toman decisiones los individuos, a fin de que sean considerados a la hora de elaborar un proyecto de ley.

#### 4.1 Todos los individuos se enfrentan a disyuntivas

Esto está relacionado con un refrán muy común que dice “el que quiere celeste, que le cueste” o “no hay lonche gratis”. Para conseguir lo que nos gusta, normalmente tenemos que renunciar a otras cosas que también nos gustan. Cuando los individuos se agrupan en sociedades, se enfrentan a tipos diferentes de disyuntivas<sup>18</sup>.

En la sociedad moderna, algunos ejemplos muy típicos de disyuntivas se dan entre un medio ambiente limpio y una renta elevada. Por ejemplo, si se proyectan normas que permitan la tala de árboles, a pesar de los altos ingresos que estos productos puedan generar, los perdedores seremos los propios ciudadanos pues, a la larga, las consecuencias de una deforestación sin reforestación serían catastróficas para la biodiversidad y el equilibrio ambiental, generándose huacos, lluvias e inundaciones.

Lo importante con este principio es identificar que, ante cualquier decisión plasmada en una propuesta normativa, siempre existirán ganadores y perdedores, siempre se afectará una situación anterior a cambio de una nueva, y no se trata de no hacerlo ni de no tomar la decisión, sino de tomar conciencia de ello y de evaluar si en el resultado el país estará mejor. Es muy importante identificar a los perjudicados y que esto se vea como algo transparente porque es la única forma de poder ayudarlos o compensarlos posteriormente, si fuera necesario.

Un ejemplo clásico es la disyuntiva entre los “cañones y la mantequilla”, que señala que mientras más gastemos en defensa nacional para proteger nuestras costas (cañones), menos podremos gastar en bienes personales para mejorar el nivel de vida de nuestro país (mantequilla)<sup>19</sup>.

Otra disyuntiva común sería la que puede darse entre eficiencia y equidad. Se entiende por eficiencia la propiedad según la cual la sociedad aprovecha de la mejor manera posible sus recursos escasos; y equidad es la propiedad según la cual la prosperidad económica se distribuye equitativamente entre los miembros de la sociedad. Estos dos objetivos pueden entrar en conflicto cuando se elabora una norma y se deben tener muy presentes a fin de determinar qué tanto se estaría afectando o beneficiando la equidad y qué tanto la eficiencia<sup>20</sup>. A veces, es recomendable sacrificar eficiencia en aras de una mayor equidad, pero hay que tener

18 Mankiw, N. Gregory. Principios de Economía. 1998, p. 4.

19 Op. at, p. 5.

20 Ideas tomadas del texto de Mankiw, Principios de Economía, p. 6.

cuidado también con la equidad porque puede generar incentivos perversos como los free-riders<sup>21</sup>.

#### **4.2 El costo de un bien es aquello a lo que se renuncia para conseguirlo**

Como los individuos se enfrentan a disyuntivas, para tomar decisiones se debe comparar siempre los costos y beneficios de los diferentes efectos posibles. A esto se lo conoce comúnmente como los “costos de oportunidad”, es decir aquello a lo que se renuncia para obtener otra cosa. Sin embargo, en muchos casos, el costo de una acción no es tan evidente como parece a primera vista.

Consideramos que esto se puede explicar mejor con un ejemplo: la decisión de ingresar a una universidad a estudiar. El beneficio es el enriquecimiento intelectual y la mejora en las oportunidades de trabajo durante toda la vida. Pero cuando al preguntarse por el costo, lo primero que el criterio común respondería sería la sumatoria de los gastos de matrícula, libros, alojamiento y manutención. Sin embargo, ese total no representa realmente aquello a lo que renunciamos para estudiar un año de universidad. ¿Por qué?

- Primero: se han incluido algunos costos que no son costos de la decisión, como son el alojamiento y la manutención. Estén o no estén estudiando, se tendrá que costear la alimentación y un lugar donde vivir<sup>22</sup>, incluso si la residencia universitaria fuera más barata que un alquiler en la calle, este gasto no solo no se podría considerar como costo, sino que encima se tendría que considerar como beneficio.
- Segundo: no se ha incluido el tiempo invertido, pues dedicarle tiempo a leer y a estudiar no permite que uno pueda trabajar y recibir ingresos por esa actividad. Lo que podría ganar este estudiante durante este tiempo que está estudiando se denomina también costos de estudiar.
- Tercero: esta figura es conocida como costo de oportunidad, que no es otra cosa que aquello a lo que se renuncia para conseguir lo que se quiere; ese es el verdadero valor para el individuo o para la sociedad.

#### **4.3 Los individuos siempre responden a los incentivos**

Los individuos toman decisiones comparando los costos y los beneficios, y las conductas pueden cambiar si cambian los costos y beneficios.

---

21 “Free-rider” se refiere al aprovechados el que espera que otros hagan el esfuerzo para recibir solo el beneficio. Hay decisiones que cuando no contemplan ciertos controles, generan la posibilidad de que surjan estas personas que podrían terminar distorsionando cualquier modelo por más bueno que pueda ser. Por ejemplo: Cuando se dividen los gastos comunes en un edificio, alguien podría no pagar el mantenimiento correspondiente y, al final, todos los propietarios se verían perjudicados con esta situación porque se quedarían sin luz, sin agua, sin limpieza, sin ascensor. En contraste, si todos se pudieran de acuerdo para pagar menos, quien inicialmente no pagaba igual se vería beneficiado por todos los servicios porque no habría forma de excluirlo de su goce. Este individuo se considera un free-rider.

22 Vivir en casa de los padres también acarrea un costo, no para el estudiante pero sí para los padres. Por tanto, es un costo para la sociedad.

Por ello, en un proyecto de ley se debe tener mucho cuidado sobre cuáles son las señales o los incentivos que se están estableciendo porque, sin importar que la persona sea buena o mala, actuará de acuerdo a los incentivos que se le coloquen en frente.

Cuando los legisladores no toman en cuenta la forma en que podría cambiar la conducta de los individuos como consecuencia de las nuevas medidas, estas podrían producir efectos no buscados.

Las decisiones de los poderes públicos a veces tienen consecuencias que no son evidentes de antemano y, por ello, es muy necesaria una evaluación previa y completa de ellas.

En base a este principio se deben analizar no solo los efectos directos, que se verán más adelante, sino también los indirectos que actúan a través de los incentivos.

Por ejemplo: si una ley crea una serie de beneficios para quienes se queden trabajando horas extras y no establece mecanismos de control o medición de la productividad por las horas extras trabajadas, todos se quedarán más allá de la hora de salida, solo para recibir el beneficio.

Por ejemplo: se dio la ley de los cinturones de seguridad en los autos y de la obligatoriedad de utilizarlos. Aparentemente, fue una buena ley porque buscaba proteger la vida de los conductores. Sin embargo, a un conductor racional, contar ahora con cinturón de seguridad le da más confianza para manejar más rápido, y el exceso de velocidad se convierte en el problema. Por ello, el efecto de la ley nueva, en vez de ser positivo, en cuanto a la reducción de los accidentes de tránsito, se volvió ambigua, pues habría aumentado el riesgo de los mismos. Por otro lado, el hecho de que se manejara con menos cautela (por llevar cinturón de seguridad) hacía que quienes corrieran más peligro fueran los peatones y que en ellos se concentrarían los accidentes.

#### **4.4 El Estado puede mejorar solo a veces los resultados del mercado. ¡Cuidado con el exceso de intervencionismo!**

Por lo general y luego de muchos estudios, se ha determinado que el comercio permite que la sociedad mejore, porque cada uno puede especializarse y hacer mejor lo que mejor hace y, luego, intercambiar en el mercado optimizando sus beneficios. De otro lado, el mercado es un buen mecanismo para organizar la actividad económica.

Pero esto ocurre en escenarios ideales, donde todos son individuos iguales y donde todos cuentan con la misma información. A esto se llamó la economía de mercado, definida como aquella situación en que la economía asignaba los recursos por medio de las decisiones descentralizadas de muchas empresas conforme interactuaban en los mercados de bienes y servicios. Ahí se hablaba de una mano invisible que hacía que todo se moviera perfectamente. Pero esto no es tan real. En la realidad, lamentablemente, existen las fallas de mercado, y muchas normas se elaboran justamente para corregir estas fallas, generando una intervención del Estado. El Estado, por lo general, interviene buscando fomentar la equidad y la eficiencia.

Las fallas de mercado, que gatillan las intervenciones del Estado, se pueden clasificar en las siguientes:



### **a. Fallas de la competencia**

Se da cuando en un mercado, en vez de existir muchas empresas donde ninguna pueda influir en los precios directamente, surge una situación en la que existen solo una empresa (monopolio) o algunas pocas empresas (oligopolio), lo cual incentiva a que cobren precios monopolísticos y alteren una situación de equilibrio.

También puede ocurrir esta situación naturalmente, como cuando los costos medios de producción disminuyen a medida que la empresa produce más, es decir que ya no es rentable para ninguna otra empresa ingresar al mercado porque estaría en desventaja. Esto es muy frecuente en temas de infraestructura de redes (rieles de tren, cables de luz, tuberías de agua, cableado telefónico).

Cuando surge cualquiera de estas situaciones, el Estado debe intervenir y regular a fin de mantener el equilibrio y de que las empresas no tengan incentivos para cobrar más allá de lo justo.

### **b. Existencia de bienes públicos**

En toda sociedad, existen bienes que son públicos, es decir bienes que no son suministrados por el mercado o, si lo son, la cantidad suministrada es insuficiente. Por ejemplo: la defensa nacional, la iluminación de un faro, la iluminación pública, el aire (hasta el momento), etc. Estos bienes tienen dos características clave:

- No cuesta nada que una persona adicional se beneficie de su ventaja (es decir, no generan rivalidad en su uso).
- No se puede excluir su uso o es muy costoso hacerlo.

En estos casos, es el Estado quien debe suministrar estos bienes porque no lo va a hacer el sector privado al no tener incentivos para ello. También deberá intervenir en su momento para regular su uso porque, en algunos casos, se podrían llegar a saturar. Por ejemplo: la pesca en un lago, el tránsito por una carretera, etc.

### **c. Existencia de externalidades**

Son aquellos actos de una persona o de una empresa que generan un costo a otra persona o empresa y que no se los compensan, o que generan un beneficio a otro y no reciben ninguna retribución a cambio. Los ejemplos típicos son la contaminación del aire y de las aguas y la polinización de las abejas. En el primer caso, una fábrica que vierte sus humos al cielo o deposita sus desechos al río está contaminando y esto afecta a los vecinos aledaños y a quienes utilizan el agua río abajo. En estos casos, el Estado debe intervenir a fin de regular que estos perjuicios (externalidades negativas o costos) generados a otros sean asumidos por quien los generó y, si no los puede pagar, pues debería reducir significativamente sus emisiones contaminantes o tratarlas. Del mismo modo, sucede con el apicultor que no recibe nada del vecino porque sus abejas polinizaron sus flores, aunque el vecino coseche ahora unas flores hermosas y en can-

tidades (externalidad positiva). El primero no tendrá ningún incentivo para quedarse ahí para siempre. Cuando lo considere necesario, se mudará y no generará este beneficio (externalidad positiva). Pero si se reconociera que la polinización es un beneficio, el vecino estaría dispuesto a pagarle al apicultor, quien preferirá quedarse allí y no mudarse.

Muchas veces, estas negociaciones no ocurren solas, sobre todo las compensaciones por externalidades negativas, y el Estado debe intervenir a fin de equilibrar la situación entre los actores. Muchos proyectos de ley buscan justamente subsanar situaciones de esta naturaleza.

#### **d. Existencia de mercados incompletos**

Se dan cuando los mercados privados no suministran un bien o un servicio, aun cuando el costo de suministrarlo es inferior a los precios que los individuos están dispuestos a pagar. Es el caso de la provisión de seguros de salud. Existe en las personas la disposición a pagar por un seguro de salud que no tenga tantos beneficios como los privados pero que les asegure atención permanente y ahorro en situaciones de emergencia. Sin embargo, por motivos extraños, este servicio no se ofrece; existen los seguros caros, los seguros de clínicas, que amarran a la persona a una clínica, y los seguros públicos donde la atención es muy lenta. En estos casos también debería entrar el Estado a equilibrar esta situación a fin de que los seguros caros no sean tan caros y los públicos no sean tan malos, en el primer caso, quizás, regulando y fiscalizando mejor a las clínicas y, en el otro, fiscalizando la atención. También puede intervenir prestando el servicio directamente hasta que el mercado se complete, como es el caso de los hospitales de la solidaridad, que cubren un rubro que ningún privado cubre.

#### **e. Información imperfecta**

Para tomar decisiones adecuadas, se requiere de información completa sobre todas las aristas del tema. Esto no siempre ocurre así. Por ejemplo, una empresa que vende productos envasados tiene información sobre cómo los elabora y el consumidor no. Por ello, el Estado interviene regulando estándares de producción de comida envasada y exige que cierta información sea colocada en el envase a fin de que el consumidor la conozca y elija el producto conociendo al menos su contenido y sabiendo que cuenta con una certificación del proceso de producción.

Muchos proyectos de ley también se relacionan con este tema, pero aquí se debe evaluar el punto medio entre la cantidad de información necesaria para tomar una decisión adecuada (que es la que debe exigir la norma) y el costo de producir la información, pues el producto o el bien pueden llegar a ser inaccesibles por esta causa y, quizás, al consumidor no le sirva mucho una información tan detallada.

Todos estos casos ameritan una intervención del Estado y pueden ser la causa o justificación de un proyecto de ley. Cuando se elabore un proyecto de ley y se analice la situación inicial, se deberá tomar en cuenta si el motivo por el cual se está legislando tiene que ver con la ocurrencia de alguna falla de mercado y, a partir de allí, determinar a los ganadores y perdedores.



## Guía práctica de análisis económico y evaluación del alcance de los proyectos de ley

### 5. ¿En qué casos se debe usar el ACB?

En cuanto a la aplicación del análisis costo-beneficio a las normas, el uso pleno de la metodología convencional debe darse en aquellos casos en los que la nueva ley genera movimientos muy significativos en recursos y en que los efectos que acarrea son intertemporales (producidos a través de varios años) y están sujetos a cambios sustantivos y predecibles en el tiempo. Para la aplicación plena del ACB, se puede utilizar el manual elaborado por el Instituto Apoyo denominado "Introducción al análisis costo-beneficio de las normas". Este manual fue preparado por Gabriel Ortiz de Zevallos y Gustavo Guerra-García a pedido de USAID.

### 6. Guía para la elaboración del análisis económico y evaluación de alcances de los proyectos de ley

El sistema jurídico está integrado por leyes y por los principios generales del Derecho. Este sistema busca regular las conductas sociales de las personas y lo ha logrado, llegando a considerarse como el sistema más completo de regulación. En materia de leyes, se señala que son dos los elementos importantes a tomar en cuenta: el primero es definir las y trabajar en sus elementos con detalle, y el segundo es estudiar cómo se originan válidamente para el Derecho para alcanzar su vigencia<sup>23</sup>.

Sobre esta base, se puede definir la norma en un sentido lógico-jurídico como aquel mandato que genera que a cierto supuesto debe seguir lógicamente una consecuencia, estando tal mandato respaldado por la fuerza del Estado para el caso de su eventual incumplimiento. Sin embargo, ambos (supuesto y consecuencia) deben ser validados o verificados en la realidad a fin de tener validez.

No obstante, uno de los mayores retos que enfrenta la ciencia jurídica es descubrir si los problemas que pretende resolver existen en la realidad, pues en muchas oportunidades el Derecho, al estar formado por una serie de instituciones abstractas, se aleja de la propia realidad que trata de regular<sup>24</sup>. Lo importante es agregar al estudio de las características legales del Derecho, el estudio de los comportamientos efectivos de los sujetos jurídicos y cómo estos, en muchos casos, actúan por incentivos y principios económicos que plantea la Economía.

En ese sentido, habiendo vinculado tanto las ciencias económicas con las ciencias jurídicas, consideramos que el análisis de los proyectos de ley se debería realizar siguiendo los siguientes pasos:

23 Rubio Correa, Marcial. El Sistema Jurídico. Introducción al Derecho. 1991, p. 91.

24 Builard, Alfredo. "[Firme primero, lea después] La contratación masiva y la defensa del consumidor". En: El Derecho Civil peruano-Perspectivas y problemas actuales. 1993.

## 6.1 Identificación del problema

Muchas veces, hay problemas que no requieren de un cambio legislativo para ser resueltos. En muchos casos, es suficiente que se modifiquen normas de menor jerarquía y, en otros, solo se requieren mejoras de gestión y operación relacionadas con determinados procedimientos. Por ello, lo primero que se requiere descartar es que exista una decisión menos compleja que una modificación de ley para resolver el problema que justifica el trabajo legislativo.

Para identificar el problema, es importante definirlo en sí mismo y no como la ausencia o la negación de un proyecto de ley. Luego, es importante tratar de imaginarse qué ocurriría con el problema si es que no se produjera ningún cambio legislativo, para poder comparar esa situación con aquella en la que se produciría la promulgación de la norma. Para imaginar adecuadamente la situación sin modificación legislativa, es importante definir la “situación base” del problema y de los afectados por el mismo. Identificada esta situación, se deben analizar las diferentes soluciones o alternativas del problema, entre ellas la modificación legal, si fuera necesario.

## 6.2 Contextualización del problema

Todo proyecto de ley debe analizarse en su entorno y en su circunstancia, es decir con sus antecedentes históricos y dentro de la coyuntura vigente, señalando claramente cuál es el problema que pretende solucionar, el mismo que debe ser explicado y comentado a fin de que pueda comprenderse el motivo de la propuesta. Es importante también resaltar otras iniciativas orientadas a solucionar el mismo problema y determinar por qué serían mejores o peores soluciones, o si se podrían complementar.

## 6.3 Tormenta de ideas para identificar efectos

El tercer paso a seguir consiste en reunir a todos los actores clave que se puedan identificar con el tema que se requiere regular, y realizar una “tormenta de ideas” a fin de reconocer todos los efectos que pueda generar el proyecto de ley.

Así, se podrían utilizar, con este propósito, las categorías planteadas en el Manual para el análisis costo-beneficio (ACB) de los proyectos de ley<sup>25</sup>. De allí hemos tomado tres áreas que se deben analizar a fin de determinar si el proyecto de ley genera efectos sobre ellas y en qué medida. Estas son:

- a. Las relativas a las categorías de los derechos humanos y/o constitucionales.
- b. Las relativas a aspectos económicos sociales e institucionales.
- c. Las referentes a las demandas más sentidas de la sociedad civil y de la población en general.

### a. Las relativas a las categorías de los derechos humanos y/o constitucionales

<sup>25</sup> Tantaleán Arbulú, Javier. Manual para el análisis costo-beneficio de los proyectos de ley. Elaborado como miembro de la Comisión Técnica del Congreso de la República, en el año 2002. Se revisó el mencionado manual, a fin de integrar esta guía, y se han recogido de él valiosos aportes en cuanto a las áreas temáticas que se deberán observar a fin de identificar los efectos de un proyecto de ley. Obviamente, estas áreas no son taxativas sino solo referenciales.

En este paso, se deberá analizar si el proyecto de ley influye en forma positiva o negativa, o si no tiene ninguna incidencia sobre las categorías básicas de los derechos humanos que aparecen desarrollados en la Constitución.

### **b. Las relativas a aspectos económicos, sociales e institucionales**

Con relación a los aspectos clasificados como económicos, se deberán considerar los siguientes aspectos:

- Periodo en el que se va a aplicar el dispositivo: consideramos que este tema es muy importante porque, dependiendo del tiempo que demore en implementarse, se tendrán que analizar los efectos de las ventajas y desventajas sobre los ganadores y perdedores.
- Evaluación de los costos económicos y financieros originados por la implantación del dispositivo: se señala que se deberá estimar el monto de recursos que conllevan la implantación de la nueva norma a fin de agregarlo al Presupuesto de la República, pero se debe considerar que de acuerdo con el artículo 79° del propio Reglamento del Congreso, los parlamentarios no tienen iniciativa de gasto, por lo que no se podría realizar este ejercicio. Sin perjuicio de ello, sí puede haber ventajas y desventajas cuantificables para cualquiera de los actores identificados de la sociedad (entre ellos podría estar el Estado), y consideramos que estos son los que se deberían reseñar en esta parte.
- Ventajas esperadas: se trata de un discurso muy claro sobre los beneficios esperados del proyecto de ley, los mismos que se obtendrán de una forma más precisa luego de realizados los siguientes pasos.
- Efectos en la descentralización y el desarrollo regional: cuando el proyecto de ley esté relacionado con estos temas, será muy importante señalarlo y ubicarlo como el tipo de normas que están a favor de la descentralización y el desarrollo regional.
- Efectos en el ahorro de divisas, promoción de las exportaciones, incremento de las inversiones en los sectores productivos, fomento en los consorcios de exportación de las Pymes, promoción de la competitividad. Todo proyecto que regule cualquier otra acción que lleve al país a un equilibrio de la balanza de pagos debe contar con una valorización positiva, más aún en un contexto de política de promoción de las exportaciones.
- Efectos sobre el medio ambiente y los ecosistemas. Se deberá analizar si este proyecto tendrá algún efecto directo o indirecto sobre el medio ambiente, ya sea positivo o negativo, y pasar a analizarlo.
- Efectos sobre la integración física y económica del país. Nuevamente, dependiendo de la pertinencia, se deberá analizar si el proyecto de ley genera algún impacto sobre el proceso de integración del país al mundo (por ejemplo, el caso del TLC y las normas laborales abusivas).

Con relación a los aspectos clasificados como sociales, se deberán considerar los siguientes aspectos:

- Si el proyecto de ley tiene efectos sobre alguna política social concreta, como pueden ser la educación, la salud, la pobreza, el empleo, etc.
- Si el proyecto de ley tiene efectos redistributivos en la población.
- Si el proyecto de ley tiene efectos en la capacitación y formación de los recursos humanos.

Con relación a los aspectos institucionales, se puede identificar los siguientes efectos:

- Efectos sobre la administración pública, que contribuyan a la racionalización del aparato estatal, a la modernización de las instituciones públicas, a la creación de ciertas entidades o a la desaparición de otras.
- Efectos sobre la desconcentración y generación de autonomías administrativas descentralizadas, estas pueden estar relacionadas con el fortalecimiento de municipios y regiones.

#### **c. Las referentes a las demandas más sentidas de la sociedad civil y de la población en general**

- Aquí entramos a un ámbito más subjetivo y cambiante, que tendrá que ver más con la hoja de ruta del partido político que plantee la propuesta o el gobierno de turno, y con la manera como el proyecto de ley se engarce en esta línea de prioridades. Así, se podrá tener efectos sobre el tema del desempleo, sobre el control y prevención de la corrupción, sobre la seguridad ciudadana, sobre la defensa de los límites nacionales, sobre la mejora de los maestros, sobre la mejora de los médicos, sobre las exigencias a las empresas mineras, sobre la formalización de las actividades extractivas, etc.

Cabe señalar que la lista de efectos señalados es totalmente abierta, por lo que se podrían identificar otros efectos que no se hayan enunciado en ella.

### **6.4 Clasificación de los efectos**

Se deberán clasificar todos los efectos encontrados como ventajas (beneficiosos) o desventajas (perjudiciales).

Los efectos también deberán clasificarse como directos o indirectos. Se entiende por efectos directos a los impactos que se producen como consecuencia directa de la norma. Si la norma afecta el sistema de oferta y demanda de algún mercado, el efecto directo se define como los efectos que se producen en el mercado cuyos precios y niveles de consumo son afectados por el proyecto en evaluación. Por ejemplo: si se eleva el impuesto a las importaciones al arroz, los impactos directos son aquellos que se reflejan, básicamente, en los cambios en el consumo y los precios del arroz<sup>26</sup>; si se aprueba la ley que prohíbe el uso de animales domésticos en los circos,

<sup>26</sup> Conceptos tomados de Ortiz de Zevallos, Gabriel y Guerra-García Picasso, Gustavo. Introducción al análisis costo-beneficio de las normas. 1998, p. 27 y SS.

lo primero que va a ocurrir, como efecto directo, es que ya no se utilicen animales domésticos en los circos.

Se entiende por efectos indirectos a los impactos que se producen como consecuencia de los efectos directos o cambios producidos de forma inmediata por la norma. Si los efectos indirectos afectan mercados, se entiende que estos efectos indirectos están relacionados con lo que ocurre en mercados vinculados. Es decir, tomando el primer ejemplo, esos mercados vinculados podrían comprender a todos o algunos de los factores -utilizados por los arroceros, como empleo, insumos, agua, herramientas, maquinaria especializada, etc.- de los bienes de consumo que compiten por el arroz y que, a su vez, afectarán el consumo del arroz<sup>27</sup> o los mercados complementarios. Así, los mercados de la carne se verán afectados, pues el arroz se consume con carne y si la carne aumenta mucho de precio, la gente ya no comerá carne con arroz como era su costumbre. En los mercados derivados también se ocasionarían efectos: en este ejemplo, los restaurantes, los cuales son afectados por cualquier cambio sobre sus insumos<sup>28</sup>. De modo análogo, en el segundo ejemplo planteado más arriba, después de la prohibición se podrá empezar a utilizar otro tipo de animales en las actuaciones o, de lo contrario, se podría estar incentivando -dependiendo del grado de fiscalización- que ocurran actuaciones clandestinas con animales domésticos.

Sin embargo, se debe tener mucho cuidado cuando se analizan los efectos indirectos, pues se puede terminar sobredimensionando las ventajas/beneficios/ganadores o subestimando las desventajas/costos/pérdidas que genera el proyecto de ley.

Como se señala en el texto Introducción al análisis costo-beneficio de las normas, “para identificar los efectos en los ganadores y perdedores de un proyecto de ley, se deberá examinar la situación desde la perspectiva de cada sector afectado por el proyecto e intentar evitar los sesgos naturales causados por el enfoque académico de su disciplina o por otros factores. En este tipo de evaluación, los grupos interdisciplinarios capaces de dialogar con distintos sectores relacionados al proyecto resultan de gran utilidad”. (Ortiz de Zevallos, Gabriel y Guerra-García Picasso, Gustavo.1998, p. 27).

## 6.5 Matriz de involucrados

Una vez identificados los efectos y clasificados estos en efectos positivos o negativos dentro de algunos de los rubros señalados, se deberá también identificar a los actores involucrados. Para ello, se presenta la matriz en el Cuadro 1, el mismo que deberá llenarse de acuerdo con las definiciones siguientes:

27 Por ejemplo, los beneficios para la papa que hagan que su precio baje, harán que se consuma papa en vez de arroz y que el consumo de arroz baje; un aumento de precio en los fideos hará que el arroz se consuma más, etc.

28 Op. cit., p. 27.



**Cuadro 1:** Matriz de involucrados

Grupos	Intereses	Problemas percibidos	Recursos y mandatos
Asociación de agentes o agentes privados o públicos cuyos intereses individuales o colectivos pueden ser afectados por el proyecto.	Los intereses son todos aquellos flujos de recursos, propiedades, posición social o económica, valores culturales u otros que puedan ser afectados por el proyecto de ley y que son importantes para los agentes, sean estos individuales o colectivos.	Es la forma en que los agentes interpretan el problema que justifica la dación de la norma propuesta y cómo la inacción legislativa afecta sus intereses.	Los recursos son los activos, flujos de dinero, posición, capacidad de influencia, nivel de organización y movilización de los agentes.  Los mandatos son las misiones y objetivos institucionales que las instituciones establecen a los superiores jerárquicos de sus organizaciones, sean estas públicas o privadas.

### 6.6 Ganadores y perdedores significativos

Identificados los actores involucrados, de un lado, y los efectos generados, de otro, se deberá determinar quiénes podrían perjudicarse o beneficiarse de forma significativa por los efectos anteriormente identificados y clasificados.

En esta etapa, se deberá realizar un análisis profundo sobre TODOS los actores que están involucrados y ver cuáles de ellos serían afectados de forma significativa. Para ello, es muy importante informarse y reunirse con todos los actores clave del tema.

No debe importar si el ganador, o el perdedor, es bueno o malo, o viceversa. Así, pudiera darse el caso de que una mejora en los trámites o procedimientos del sistema de justicia ocasionara, por ejemplo, que un sentenciado salga más pronto de la cárcel, pero se debe considerar, a la vez, que esta mejora también está garantizando un mejor servicio para cualquier ciudadano.

Se deberá, a la vez, considerar si los ganadores y perdedores lo son por efectos directos o indirectos. Los directos pueden ser aquellos que se generan por la modificación directa que sufre la sociedad (buena o mala) y los indirectos, aquellos efectos que ocurren como consecuencia de la decisión.

También pueden ocurrir “transferencias equivalentes”, que implican que unos ganan exactamente lo que otros pierden y, aunque en el ámbito económico y de la sociedad en su conjunto puede no ser relevante, en el ámbito político esto será muy importante de acuerdo a quiénes sean los ganadores o perdedores efectivos.

Por esto, es importante que cada vez que se identifica una ventaja se haga la pregunta: ¿qué sectores se pueden ver perjudicados por esta medida?, ¿quiénes serían beneficiados?

### 6.7 Cuantificación de los efectos

Para la cuantificación de los efectos, primero se debe identificar si se van a evaluar por sí solos o a partir de los individuos sobre quienes recaen los efectos. En algunos casos, es más fácil cuantificar los efectos por sí solos y, en otros, es más sencillo estimarlos a partir de los ganadores o perdedores afectados. Esto dependerá básicamente de la cantidad de información con que se cuente al momento de elaborar el proyecto de ley.

Desde el punto de vista del proceso de evaluación de los efectos, se pueden establecer tres categorías<sup>29</sup>:

- a) Efectos MONETARIOS: Que pueden ser medidos en unidades monetarias directamente porque se trata de impactos que pueden evaluarse en función de los precios del mercado.
- b) Efectos para los que existen métodos de VALORIZACIÓN: Que pueden ser traducidos a unidades monetarias a través de determinados métodos.
- c) Efectos no susceptibles de valorización: No existen métodos aceptados que permitan expresarlos en unidades monetarias.

### 6.8 Análisis integral

Finalmente, es importante que el trabajo sobre los efectos pueda llevar a conclusiones y recomendaciones que sinteticen la información y que se presenten de forma sucinta. Este análisis integral debe incluir las razones por las cuales la norma no solo es viable sino que es necesaria.

## 7. Formatos para la aplicación del análisis económico de las normas

De acuerdo con lo desarrollado, se podrían utilizar los siguientes cuadros a fin de ordenar la información que se vaya recopilando de una norma:

**Cuadro 2:** Valoración de efectos monetarios

Ganadores	Perdedores	Comentario

<sup>29</sup> Definiciones tomadas de Ortiz de Zevallos, Gabriel y Guerra-García Picasso, Gustavo. Introducción al análisis-costo beneficio de las normas. Apoyo Comunicaciones S.A., Primera Edición, Lima, Perú, 1998.

**Cuadro 3:** Identificación de efectos no monetarios para los que existen métodos de valorización

Ganadores	Perdedores	Comentario

**Cuadro 4:** Efectos no susceptibles de una valorización

Ganadores	Perdedores	Comentario

## Conclusiones y recomendaciones

El artículo 75° del Reglamento del Congreso de la República exige la aplicación de una metodología muy precisa para el análisis de los proyectos de ley: Esto genera que, en muchos casos, no se pueda aplicar eficazmente dicha metodología. Es común que su no aplicación se trate de subsanar señalando que la propuesta no generará gasto al tesoro público; ello pudiera ser cierto de forma directa, pero no implica que no haya otras consecuencias que, de modo indirecto, representen gastos o deriven en resultados positivos o negativos. Usualmente, no se menciona si hay otros costos u otros beneficios que cuantificar. De este modo, el ACB, normalmente, no se viene aplicando.

Asimismo, sobre la base de la interpretación que se hace actualmente del mencionado artículo, lo que comúnmente se viene haciendo es presentar tres secciones en las que se expone la justificación del proyecto normativo, pero estas se encuentran desarticuladas unas de otras. Muchas veces puede estar incluido un análisis de ganadores y perdedores, pero se lo ubica en la exposición de motivos, mientras que en la parte del análisis costo-beneficio solo se señala que el proyecto de ley no genera costos al Estado.

En ese sentido, recomendamos dar mayor precisión al artículo 75° del Reglamento del Congreso y se exija claramente un solo texto sustentatorio que incluya lo siguiente: un análisis de ventajas/ganadores y desventajas/perdedores y su cuantificación (a lo cual podría denominarse análisis económico de la norma); un análisis legal del proyecto, que incluya su relación con otras normas ya existentes y la sustentación de no colisionar con ninguna de rango superior; y un análisis contextual que ubique la propuesta en la historia, de modo tal que se evoquen sus antecedentes y objetivos.

Entretanto la norma actual continúe vigente, consideramos que lo mejor será -en contraste con la práctica de hoy- que se apliquen los pasos señalados en la presente guía para poder obtener información que cumpla la exigencia del análisis costo-beneficio de las normas. Con ello se obtendrá, al menos, la relación de todos los efectos relevantes y se señalarán cuáles de ellos son ventajas (y están asociados a posibles ganadores) y cuáles son desventajas (y están asociados a posibles perdedores). En todos los casos, se debe aplicar criterio para definir en qué casos se puede realizar el análisis de forma cuantitativa y cualitativa o solo cualitativa. El tema de fondo es suministrar a los tomadores de decisiones la información completa sobre todo aquello que deba tenerse en cuenta para entender el impacto de la norma.

Esta alternativa será mejor a que se siga diciendo simplemente que el proyecto no genera gasto al erario nacional cuando, en efecto, sí lo hace o sí se lo genera a otros agentes involucrados y afectados por la norma propuesta.



## Anexos

### **Anexo 1: Caso Práctico: Proyecto de ley que propone la redefinición y redistribución del canon y regalías gasíferas<sup>30</sup>**

#### **1. El Problema**

Inequidad existente en la distribución del canon y regalías gasíferas de Camisea entre la Región Cuzco y las Regiones de Ucayali, Huancavelica, Ayacucho, Ica y Lima Provincias que se ven afectadas por el paso del ducto o por el impacto sobre sus aguas.

#### **2. Contextualización**

- Normas del Canon y Fondo de Desarrollo Socioeconómico de Camisea - FOCAM vigente
- Riesgos por derrames, casos ocurridos
- Proceso de descentralización fiscal en marcha estancado
- Inequidades que están generando conflictos sociales entre muchos distritos, provincias y regiones.

#### **3. Identificación de los efectos**

Para identificar los efectos de una iniciativa legislativa que redefine y redistribuye los recursos del Canon de Camisea se identificó el período relevante, los costos para la implementación de la norma, los principales efectos/ventajas de la iniciativa legislativa, los efectos sobre la descentralización y el fortalecimiento de entidades subnacionales. En adición, se analiza el efecto de la propuesta normativa sobre las demandas sentidas de la población.

#### **Costos de Implementación de la Norma**

Los costos de implementación de la norma están asociados a los estimados que deberán hacer los funcionarios del Instituto Nacional de Estadística e Informática - INEI, del Ministerio de Energía y Minas - MEM y del Ministerio de Transportes y Comunicaciones - MTC para definir definir los indicadores que permiten la asignación de los recursos. En este caso, dado que el proyecto de ley modifica los procedimientos de asignación de los recursos provenientes del canon y las regalías relacionadas al gas que actualmente requieren cálculos anuales para su estimación, no existe un costo incremental atribuible a la presente iniciativa legislativa.

<sup>30</sup> Ejemplo tomado de una consultoría realizada para el Gobierno Regional de Ayacucho por los mismos consultores.

### **Principales Efectos/Ventajas**

Los principales efectos de la iniciativa legislativa están vinculados al aumento de las transferencias a cinco regiones (Ayacucho, Ica, Huancavelica, Urna Provincias y Ucayali) debido a que antes de la norma estas regiones sólo recibían el 25% del 47% de los recursos provenientes de las regalías de Camisea, mientras que con la norma estas regiones recibirán transferencias por un equivalente del 50% del impuesto a la renta más el 28.2% del total de regalías.

Esto permitirá disminuir la disparidad en la asignación de recursos por FOCAM y Canon relacionados a Camisea en donde Cusco recibía el 79% de los recursos de dichas fuentes y el resto de regiones del área de influencia sólo recibía 21%.

Otro efecto importante será la disminución de la discrecionalidad del Ministerio de Economía y Finanzas - MEF, ya que de recibir el 50% de los recursos del impuesto a la renta de Camisea y el 32% del 47% del total de regalías, con la norma dejará de percibir estos recursos y sólo a partir de la explotación del lote 56 recibirá el 10% del 47% de las regalías de dicho lote.

### **Efectos sobre la descentralización**

La implementación de la presente iniciativa legislativa es un paso fundamental en el proceso de descentralización fiscal. Los ingresos públicos del canon y de las regalías son objetivamente impuestos territoriales claramente atribuibles a las actividades económicas regionales, por tanto es razonable que se utilicen plenamente los recursos provenientes de estas fuentes para disminuir las disparidades entre regiones causadas por la concentración del canon.

### **Fortalecimiento de las instancias subnacionales**

El aumento de los recursos de inversión que se generen por la implementación de la presente iniciativa legislativa permitirá que los Gobiernos Regionales y Locales aumenten sus recursos de preinversión, expedientes técnicos y obras. Eso permitirá mejorar tanto el planeamiento como la ejecución de inversiones y facilitará que los gobiernos regionales puedan pasar de la atomización de la inversión a la implementación de proyectos estratégicos de escala regional. Además la mayor dotación de recursos de inversión justificará que se fortalezcan las unidades ejecutora regionales afectadas dado que será posible mejorar las escalas administrativas.

### **Demandas sentidas de la población**

Las demandas por una más justa asignación de los recursos provenientes del canon gasífero y las regalías convocan gran compromiso por parte de las autoridades de las regiones afectadas y sus sociedades civiles. El 13 y 14 de junio, se obtuvo en una asamblea multitudinaria en Ayacucho con representantes de autoridades de las demás regiones el respaldo masivo a la propuesta de la presente iniciativa legislativa. Las reivindicaciones alrededor de una mejor distribución de los recursos de canon y regalías tienen sus antecedentes en el FOCAM, que ha permitido aumentar los recursos de inversión de las regiones localizadas en el área de influencia del proyecto Camisea más no reducir la disparidad interregión en la asignación de recursos.

## 4. Clasificación de los efectos

En esta sección se han clasificado todos los efectos encontrados como ventajas o desventajas. Los efectos han sido calculados sobre la base de los recursos generados por el impuesto a la renta y las regalías de Camisea el 2007, de modo de poder hacer una comparación justa entre el esquema actual de Canon y FOCAM (Fondo de Desarrollo Socio Económico de Camisea) versus el esquema establecido en la norma propuesta.

### Efectos directos

Todos los efectos han sido medidos sobre la base de las regalías y el impuesto a la renta generados el 2007 y se comparan contra la asignación del FOCAM del mismo año. Las principales ventajas consideradas como efectos directos son las siguientes:

- Aumento de los recursos para los gobiernos regionales. Los recursos de los gobiernos regionales localizados en el área de influencia del Proyecto Camisea pasan de S/.32.4 millones a S/. 101.28 millones, logrando un incremento equivalente a 212%.
- Aumento de los recursos para los gobiernos provinciales. Los recursos de los gobiernos provinciales en el área de influencia del Proyecto Camisea pasan de S/. 32.4 millones a S/. 101.28 millones, logrando un incremento equivalente a 212%.
- Aumento de los recursos para los gobiernos distritales. Los recursos de los gobiernos distritales en el área de influencia del Proyecto Camisea pasan de S/.32.4 millones a S/. 101.28 millones, logrando un incremento equivalente a 212%.
- Aumento de los recursos de las universidades. Los recursos de las universidades pasan del 10% del FOCAM equivalente a S/. 10.8 millones al 20% del 33% del aporte a las regiones y es equivalente a S/. 20.3 millones, logrando un incremento de 88%).
- Inafectación de los recursos regionales y municipales del Cusco. Los recursos destinados a los tres niveles de gobierno en el Cusco, permanecen inalterados pero se benefician de que al reducirse la disparidad interregional se desincentiva una redistribución del canon a costa de los recursos que actualmente se transfieren a las regiones que concentran los recursos del canon.
- Reducción de la disparidad. En la situación actual, el Cusco recibía el 50% de los recursos del impuesto a la renta y el 50% de las regalías del proyecto Camisea y las regiones del área de influencia sólo reciben el 11.75% de las regalías. Con la norma propuesta, el Cusco recibe lo mismo pero las regiones del área de influencia aumentan sus ingresos al 50% del impuesto a la renta más el 28.2%) de las regalías

Las principales desventajas como efectos directos son los siguientes:

- Reducción de los recursos de libre disponibilidad del Tesoro: Todos los aumentos registrados en los recursos de inversión de los tres niveles de gobierno de las regiones de área de influencia se dan a costa de los recursos de libre disponibilidad del Tesoro que administra el MEF. El MEF pierde con la medida S/.198.9 millones.



### **Efectos Indirectos**

Las principales ventajas consideradas como efectos indirectos son las siguientes:

- Aumento del gasto en inversión en sectores claves para el desarrollo económico social. Como consecuencia del aumento de los recursos públicos de inversión se incrementan la ejecución de inversiones en las líneas priorizadas por los gobiernos regionales actualmente de acuerdo al presupuesto 2007: irrigaciones, carreteras, saneamiento general y electrificación rural.
- Reducción del déficit social y de infraestructura. Como consecuencia del aumento en asignación de los recursos a proyectos de inversión en las líneas señaladas mejorarán las coberturas de electricidad y saneamiento, y se reducirá el déficit de infraestructura de carreteras. Del mismo modo, es posible que mejoren los indicadores sociales como consecuencia de la posible mejora del empleo por causa de una mejor integración física.
- Reducción de los conflictos sociales. Disminuirán las tensiones por efecto de la concentración del canon y las disparidades actuales.

La principal desventaja es la reducción del margen de maniobra fiscal del MEF.

## **5. Matriz de involucrados**

Identificados los efectos por un lado, y clasificados estos en ventajas y desventajas, se ha procesado a identificar a los actores involucrados. Para ello se presenta la matriz en el Cuadro N° 1.

Grupos	Intereses	Problemas Percibidos	Recursos y Mandatos
<b>Gobierno Regional del Cusco</b>	Evitar que se reduzcan las transferencias de canon y regalías a la región del Cusco en todos los niveles de gobierno. Modernizar su institucionalidad para ejecutar adecuadamente los recursos de las transferencias.	Restricciones provenientes de los sistemas administrativos y exceso de austeridad limitan la capacidad de ejecución de la inversión.	El gobierno regional tiene el mandato de promover el desarrollo socio económico del Cusco y defender los intereses del conjunto de la región.
<b>Gobiernos Municipales del Cusco</b>	Evitar que se reduzcan las transferencias de canon y regalías a la región del Cusco en todos los niveles municipales. Modernizar su institucionalidad para ejecutar adecuadamente los recursos de las transferencias.	Restricciones provenientes de los sistemas administrativos y exceso de austeridad limitan la capacidad de ejecución de la inversión.	Los gobiernos municipales tienen el mandato de promover el desarrollo económico de sus provincias y distritos y defender los intereses de los ciudadanos de sus jurisdicciones.
<b>Sociedad Civil del Cusco</b>	Muy interesados en que se mantengan los niveles de transferencia y que sus instancias de gobierno sean eficaces.	Se percibe un pobre nivel de ejecución, bajo impacto y fragmentación de la inversión.	Los frentes de defensa y las organizaciones significativas de la sociedad fiscalizan la gestión regional y se movilizan para reivindicaciones frente a todos los niveles de gobierno.

<b>Gobiernos Regionales del área de influencia</b>	Disminuir las disparidades en la asignación de recursos del canon y regalías de Camisea y mejorar la capacidad de ejecución regional.	Injusticia en la asignación del canon y de las regaifas/ y pocas probabilidades de redistribución del canon. Además, existe la percepción de que los sistemas administrativos nacionales están hechos para limitar la capacidad de gestión regional.	Los gobiernos regionales tienen el mandato de promover el desarrollo socio económico de sus departamentos y defender los intereses del conjunto de la región.
<b>Gobiernos Municipales del área de influencia</b>	Disminuir las disparidades en la asignación de recursos del canon y regalías de Camisea y mejorar la capacidad de ejecución municipal.	Injusticia en la asignación del canon y regalías y falta de apoyo para potenciar sus capacidades de ejecución de inversiones.	Los gobiernos municipales tienen el mandato de promover el desarrollo económico de sus provincias y distritos y defender los intereses de los ciudadanos de sus jurisdicciones.
<b>Sociedades Civiles Regionales del área de influencia</b>	Muy interesados en que se reduzcan las inequidades en la asignación de la inversión y que sus instancias de gobierno sean eficaces.	Perciben que el gobierno sólo atiende las reivindicaciones regionales si se producen importantes procesos de movilización social.	Los frentes de defensa y las organizaciones significativas de la sociedad fiscalizan la gestión regional y se movilizan para reivindicaciones frente a todos los niveles de gobierno.
<b>Universidades</b>	Muy interesados en seguir contando con recursos para investigación y desarrollo provenientes del Gas de Camisea	Limitaciones de los sistemas administrativos para ejecutar acciones e inversiones.	Promover la educación superior y la investigación y desarrollo regionales
<b>Ministerio de Economía y Finanzas</b>	Muy interesado en no perder discrecionalidad sobre los recursos del Tesoro	Perciben un problema de incapacidad de gasto y riesgos en el margen de maniobra fiscal.	Mantener el equilibrio fiscal, formular y administrar los presupuestos y velar por la adecuada marcha del gasto público. Importante capacidad de lobby en el Congreso.

<b>Perupetro, MEM y Osinerg</b>	Requieren recursos para cumplir sus funciones de fiscalización.	Perciben dificultades para fiscalizar a los operadores privados del Proyecto Camisea.	Cuentan con facultades para regular y supervisar los derechos y deberes establecidos en los contratos de los concesionarios.
<b>Ministerio de Defensa</b>	Muy interesado en fuentes específicas para la rehabilitación, conservación y modernización del armamento militar.	Escasos recursos para rehabilitación, conservación y modernización del armamento militar.	Es el ministerio que tiene la función de resguardar la integridad del territorio y salvaguardar la soberanía del Estado peruano.
<b>Empresas Concesionarias</b>	Preocupadas por la paz social, la seguridad jurídica y el entorno de los negocios.	Baja capacidad de ejecución de los gobiernos no permite que se perciban os beneficios sociales de la actividad gasífera.	Velar por el mantenimiento de la rentabilidad de las operaciones.
<b>Congreso: Grupo de Trabajo del Canon</b>	Muy preocupado por las presiones de diferentes sectores por redistribuir el canon de forma más equitativa y presionados por las 12 regiones que concentran el canon por que sus transferencias no se afecten.	Dificultades para lograr consenso debido a posiciones distintas al interior del grupo de trabajo.	Tiene el mandato de formular un Proyecto de Ley para mejorar la asignación de recursos provenientes del Canon.

## 6. Análisis integral

Finalmente, es importante que la presente propuesta pueda llevar a conclusiones y recomendaciones que sintetizen la información y se presenten de forma sucinta. Este análisis integral resume las razones por las cuales la norma no sólo es viable sino que es necesaria. En los Cuadros N° 2 y N° 3, se resumen los efectos monetarios y los efectos que no son susceptibles de valorización.

**Cuadro N° 2:** Valoración de Efectos Monetarios

Ganadores	Perdedores	Comentario
<ul style="list-style-type: none"> <li>Gobiernos Regionales</li> <li>Gobiernos Provinciales</li> <li>Gobiernos Distritales</li> </ul> <p>Todos ven incrementarse sus ingresos por transferencias provenientes del Gas de Camisea en 212%.</p>	<p>Ministerio de Economía y Finanzas</p> <p>El MEF deja de tener discrecionalidad por S/.198 millones anuales si las transferencias se mantuvieran como en el 2007.</p>	<p>Los recursos de inversión que aumentan para los gobiernos subnacionales del área de influencia son equivalentes a los recursos que deja de percibir el MEF (Tesoro).</p>

**Elaboración:** Propia

**Cuadro N° 3:** Efectos no susceptibles de una valorización

Ganadores	Perdedores	Comentario
<ul style="list-style-type: none"> <li>Regiones del área de influencia del proyecto Gas de Camisea</li> <li>Gobierno Nacional</li> <li>Gobierno del Cusco</li> <li>Sociedades civiles del Cusco y del área de influencia</li> </ul>	<p>Reduce el margen de maniobra fiscal y la discrecionalidad del MEF</p>	<p>La disminución del nivel de disparidad mejora la paz social y reduce los conflictos lo que permite que los gobiernos nacionales, regionales y locales puedan concentrarse en las acciones de desarrollo. Las sociedades civiles percibirán la norma como una importante reivindicación atendida. La Región Cusco enfrenta menos riesgos, pues la disparidad se reduce sin afectar su flujo de recursos.</p>

**Elaboración:** Propia

La presente iniciativa legislativa es una propuesta que redefine y redistribuye los recursos provenientes del canon gasífero y las regalías. El objetivo de esta iniciativa legislativa es reducir la disparidad en la asignación de recursos entre regiones y al interior de las regiones del área de influencia del Proyecto Gasífero de Camisea. Al propio tiempo, esta iniciativa legislativa se enmarca dentro de la necesidad de reducir gradualmente la discrecionalidad del Gobierno Nacional y del Ministerio de Economía y Finanzas en la asignación de recursos de inversión como un paso importante en el proceso de descentralización fiscal.

Una de las justificaciones de esta iniciativa legislativa se basa en la consideración de que no es socialmente sostenible mantener el nivel de disparidad en la asignación de los recursos del canon y regalías y que la única manera de no enfrentar a las regiones entre ellas, es modificar la forma cómo se asignan los recursos del impuesto a la renta y de las regalías que hoy no forman parte del Canon.

Si el Estado peruano continúa postergando decisiones de reasignación de recursos como los que se proponen en esta iniciativa legislativa, se prevé un escenario altamente conflictivo entre regiones y al interior de ellas. El nivel de conflictividad dependerá de cómo evolucione la disparidad que puede ser agravada por el alza de las cotizaciones internacionales de los “commodities” que están asociados a los diferentes tipos de canon.

## **Anexo 2: Dictamen del Proyecto de Ley N° 2417/2012-PE que delega al Poder Ejecutivo la facultad de legislar en materia de fortalecimiento del Sistema Nacional de Salud**

### **I.- Identificación del problema**

**La propuesta legislativa considera una identificación del problema puntual señalando lo siguiente:**

El Poder Ejecutivo solicita la delegación de facultades, como ha señalado en la exposición de motivos de la propuesta, para legislar en aspectos críticos de mayor importancia que contribuyan al fortalecimiento del Sistema Nacional de Salud y la conducción estratégica sectorial con carácter de urgencia, para avanzar en la inclusión social a través de la extensión de la cobertura poblacional, la protección financiera y el mejoramiento de la oferta de servicios de salud.

### **II.- Propuesta de solución del problema identificado:**

La propuesta legislativa contiene tres (3) artículos que contienen:

- a) El artículo 1, que recoge una disposición autoritativa general, que delega en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar en materia de salud y fortalecimiento del sector salud por el término de ciento veinte (120) días calendario contados a partir de la vigencia de la presente Ley, en los términos a que hace referencia el artículo 104 de la Constitución Política del Perú y lo establecido en el literal d) del numeral 1 del artículo 76 y en el artículo 90 del Reglamento del Congreso de la República.
- b) El artículo 2, que regula las materias de la delegación de facultades legislativas y establece que la delegación a la que se refiere el artículo 1 de la presente Ley comprende la facultad de legislar sobre las siguientes materias:
  - 3 Reorganización del Ministerio de Salud y sus Organismos Públicos para el ejercicio y el fortalecimiento de la rectoría sectorial y un mejor desempeño en las materias de su competencia, en el marco de la descentralización.
  - 3 Modernización del Sistema Nacional de Salud para optimizar la oferta de servicios integrados que otorguen efectividad y oportunidad en las intervenciones, seguridad del paciente, calidad del servicio y capacidad de respuesta a las expectativas de los usuarios, así como mayor acceso a los medicamentos necesarios para la atención; incluyendo la mejora de la administración de los fondos de salud.
  - 3 Modernización de la gestión de las inversiones públicas en salud, estableciendo las prioridades, los procedimientos y los mecanismos de planificación multianual, sectorial

e intergubernamental, así como las de ESSALUD, para racionalizar la inversión pública en materia de salud.

- 3 Política integral de remuneraciones de los servidores médicos, profesionales y personal asistencial de la salud del sector público, considerando principalmente la propuesta de la Comisión Multisectorial conformada al amparo de la Décimo Sexta Disposición Complementaria Final de la Ley 29951, Ley de Presupuesto del Sector Político para el Año Fiscal 2013, la misma que incluirá los ingresos de dicho personal y sus efectos en el aspecto previsional.
  - 3 Extensión de la cobertura de protección financiera en salud asegurando las condiciones para un acceso universal a los servicios de salud, en forma continua, oportuna y de calidad.
  - 3 Fortalecimiento del financiamiento de ESSALUD, a fin de garantizar la sostenibilidad del fondo de seguridad social y permitir el cierre de la brecha en infraestructura, recursos humanos, equipamiento, servicios y otros bienes.
- c) El artículo 3, que norma la vigencia de la Ley señalando que ésta entra en vigencia el día siguiente de su publicación en el Diario Oficial El Peruano.

### III.- Argumentación y análisis del costo beneficio

#### 3.3 Impacto económico del Proyecto de Ley

Tal como se señala en el análisis costo beneficio del Proyecto de Ley, si bien cada una de las medidas propuestas y contenidas en el artículo 2, podrían generar algún impacto económico; el análisis cuantitativo que determine dicho impacto en el presupuesto público se sustentará una vez que se tenga la propuesta concreta, que permitirá determinar cuantitativa y cualitativamente el impacto económico en el presupuesto público, así como determinar si el costo de la implementación de las propuestas estará a cargo del Pliego 011, Ministerio de Salud o si se requerirá mayor presupuesto.

A continuación se presenta una tabla que da cuenta de la ejecución del gasto del citado pliego al 02 de julio de 2013.

**Tabla N° 2**

Pliego	PIA	PIM	Devengado	Avance %
011 : M. DE SALUD	3,897,900,951	3,682,470,793	1,581,268,624	42.9

Fuente: MEF: Consulta de Ejecución de Gasto al 02/julio/2013. Año Ejecución: 2013. Incluye Actividades y Proyectos.



Cabe señalar, asimismo, según se ha señalado en el análisis costo beneficio del Proyecto de Ley, que éste respeta los principios regulatorios contemplados en el Título Preliminar del Texto Único Ordenado de la Ley 28411, Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto, entre los que se resalta el pleno respeto del equilibrio presupuestario y equilibrio macrofiscal. De igual modo, se enmarca dentro de los lineamientos de política económica que, como política de Estado, se ha implementado en los últimos años, los mismos que se han puesto de manifiesto en el Marco Macroeconómico Multianual, y en consideración del dimensionamiento del espacio fiscal para Salud.

Finalmente, se indica que los gastos que implique la implementación de la reforma del sistema de remuneraciones del personal asistencial del sector salud como los médicos, profesionales de la salud, técnicos y auxiliares a nivel nacional, estarán supeditados al informe de la Comisión Multisectorial creada mediante la Décimo Sexta Disposición Complementaria Final de la Ley 29951, Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2013.

### *3.2.1. Reorganización del Ministerio de Salud (MINSA) y sus Organismos Públicos para el ejercicio y el fortalecimiento de la rectoría sectorial y un mejor desempeño en las materias de su competencia, en el marco de la descentralización*

La actual Ley del MINSA, que establece su organización y funciones, fue emitida antes de la promulgación de las Leyes de Modernización de la Gestión del Estado, de Bases de la Descentralización y Orgánica del Poder Ejecutivo, Marco de Aseguramiento Universal en Salud y de Productos farmacéuticos, dispositivos médicos y productos sanitarios, razón por la cual se debe adecuar su organización, así como establecer sus competencias y funciones conforme a lo dispuesto en estas normas.

El sector salud tiene enorme complejidad, tanto por sus numerosos componentes como por las complejas relaciones que se deben establecer entre ellos, además de las necesidades de coordinación y articulación intergubernamental y multisectorial, que permitan incidir sobre los múltiples determinantes de la salud.

Según señala el Proyecto de Ley es preciso que el MINSA cuente con una estructura organizacional moderna y con una adecuada distribución de funciones, que establezca de manera clara las materias de su competencia y la especialización de sus funciones de conducción, regulación, fiscalización, modulación del financiamiento, articulación de la prestación, garantía del aseguramiento en salud y cumplimiento de las funciones esenciales de la salud pública, a fin de ejercer eficientemente y con verdadera autoridad la rectoría del sector salud.

En tal sentido, la propuesta es una Ley de Organización y Funciones que permita el fortalecimiento de la función de conducción y definición de políticas diferenciándola de la vinculada a las intervenciones de Salud Pública; que considere la gestión de operaciones de los servicios públicos de salud en Lima con la autonomía necesaria para reorganizarlos, adecuarlos a los preceptos de modernización del Estado a fin de entregar a los ciudadanos servicios de calidad, con oportunidad y suficiencia respecto a sus necesidades; que fortalezca la fiscalización de insumos estratégicos para la atención de salud, en especial de los medicamentos, así como de

alimentos, agua de consumo humano y elementos ambientales con impacto directo en la salud de las personas; y, en general, que establezca una distribución más eficiente y moderna de las funciones a cargo del Ministerio.

*3.2.2 Modernización del Sistema Nacional de Salud para optimizar la oferta de servicios integrados que otorguen efectividad y oportunidad en las intervenciones, seguridad del paciente, calidad del servicio y capacidad de respuesta a las expectativas de los usuarios, así como mayor acceso a los medicamentos necesarios para la atención; incluyendo la mejora de la administración de los fondos de salud*

El país tiene una brecha negativa generada entre la oferta y la demanda de los servicios médicos asistenciales ocasionada por el déficit crítico de profesionales médicos cirujanos y/o médicos cirujanos especialistas, lo que ha originado el incremento de la demanda insatisfecha en los servicios de salud.

Según señala la exposición de motivos del Proyecto de Ley, resulta de suma urgencia y de necesidad pública reducir la brecha de médicos cirujanos y/o médicos cirujanos especialistas, a fin de lograr una cobertura adecuada de los servicios de salud a favor de la población más vulnerable y excluida del país. Para ello se requiere plantear alternativas que sean de aplicación prioritaria tratando de utilizar de la forma más eficiente el recurso humano en salud existente en las entidades públicas del Sector Salud y otros.

En dicho contexto, a fin de ampliar la cobertura de los servicios médicos asistenciales a nivel nacional, es necesario establecer mediante Ley la continuidad de la prestación de servicios complementarios entre el Ministerio de Salud, sus Organismos Públicos, Unidades Ejecutoras de Salud de los Gobiernos Regionales, ESSALUD, las Sanidades de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional del Perú. Ello no solo permitirá disminuir la brecha de profesionales de la salud, sino además garantizar la calidad del servicio.

Por otro lado, respecto al acceso a los insumos para la mejora en la atención de salud, y en el marco de lo dispuesto en el artículo 15° de la Ley 26842, Ley General de Salud, (“toda personas tiene derecho entre otros, al acceso a los servicios de salud, a fin de obtener servicios, medicamentos y productos sanitarios adecuados y necesarios para prevenir, promover, conservar o restablecer su salud, según lo requiera la salud del usuario, garantizando su acceso en forma oportuna y equitativa”) y en la Ley 29459, Ley de los Productos Farmacéuticos, Dispositivos Médicos y Productos Sanitarios, el Estado debe promover el acceso universal a los productos farmacéuticos, dispositivos médicos y productos sanitarios como componente fundamental de la atención integral en salud, particularmente en las poblaciones menos favorecidas económicamente.

En efecto, se busca adoptar las medidas que garanticen el acceso de la población a los medicamentos y dispositivos médicos esenciales, con criterio de equidad, empleando diferentes modalidades de financiamiento, y distribución, estableciendo por Ley la oferta obligatoria de medicamentos esenciales en proveedores privados usando denominación, planificación y con costos que no van de acuerdo a la realidad, inadecuada calidad en la evaluación e implementación, ejecución por componentes debido a que no se cuenta con el presupuesto suficiente, alargamiento del tiempo de ejecución, alto riesgo de no conclusión, monto final de inversión y plazos de ejecución diferentes a los de los estudios de preinversión.

La propuesta es una Ley que tiene como objetivo mejorar la planificación de la inversión pública en salud a partir de un trabajo de priorización de necesidades en salud de la población que considere tanto las brechas de inversión como la disponibilidad actual de recursos, priorizando la planificación multianual, multisectorial e intergubernamental de las inversiones en salud, a fin de dar racionalidad a la generación de ideas de proyectos de inversión, y así definir las políticas y prioridades de inversión pública y orientar la privada, en un marco de acciones concertadas, donde se conjugarían los esfuerzos de los diferentes agentes a fin de reducir las brechas existentes en la situación de salud y en las capacidades de provisión de los servicios, buscando optimizar el uso de los recursos existentes. Este proceso, permitirá también evaluar la disponibilidad de recursos para la operación y mantenimiento de la inversión, así como orientar la complementariedad de la inversión en un territorio, fortaleciendo así las redes de servicios de salud.

*3.2.4. Política integral de remuneraciones de los servidores médicos, profesionales y personal asistencial de la salud del sector público, considerando principalmente la propuesta de la Comisión Multisectorial conformada al amparo de la Décimo Sexta Disposición Complementaria Final de la Ley 29951, Ley de Presupuesto del Sector Político para el Año Fiscal 2013, la misma que incluirá los ingresos de dicho personal y sus efectos en el aspecto previsional*

Existen una serie de problemas que se han ido acumulando a lo largo de los años generando una situación poco racional en la forma como se reconoce salarialmente el trabajo del personal de salud, en especial el asistencial. Las remuneraciones están conformadas por multiplicidad de componentes (fijos y variables) definidos por gran variedad de leyes o decretos, que son consecuencia de los acuerdos derivados de los conflictos laborales. Además, para el caso de los conceptos variables de las remuneraciones, éstos no responden a un esquema claro de incentivos y en algunos casos son altamente discrecionales. Por otro lado, debe señalarse que el proceso de negociación con los trabajadores y representantes gremiales es altamente conflictivo y generador de elevados costos para la sociedad.

A ello se suma el estancamiento del valor en las remuneraciones que genera pérdida del valor adquisitivo del salario de los trabajadores de salud; la existencia de niveles de carrera únicamente ligados a tiempos de servicio, sin que se tomen en cuenta otros criterios (como méritos y desempeño) para establecer la escala remunerativa entre los niveles de cada profesional, cuyas diferencias remunerativas son mínimas entre nivel y nivel; la existencia de brechas de profesionales de la salud y médicos en los diferentes niveles de atención; la ausencia de incentivos para que médicos y profesionales de la salud laboren en el primer nivel de atención, lo que dificulta la permanencia y desarrollo profesional en la atención primaria de salud, en especial en las zonas alejadas y de frontera.

En el Proyecto de Ley se señala que frente a esta realidad problemática es necesario establecer los mecanismos para mejorar las condiciones de trabajo, revalorar los recursos humanos y propiciar un clima laboral saludable, a fin de que ello contribuya a mejorar la salud de la población peruana.

En tal sentido, la propuesta supone la dación de una Ley que establecerá una nueva estructura salarial con reglas claras y objetivas, que permitan compensar a los servidores médicos, profesionales de la salud y personal asistencial del Ministerio de Salud, de los Gobiernos Regionales y personal civil (no asimilado) de las Sanidades de las Fuerzas Armadas y Policía

Nacional, según méritos y calificaciones, haciendo atractivo el trabajo en salud, promoviendo el buen desempeño y tomando en consideración elementos de simplificación y unificación del concepto fijo de las remuneraciones y articulación de los conceptos variables asociados a desempeño, riesgo y mérito; incremento del monto diferencial de la remuneración entre cada nivel de la escala remunerativa; e incentivos para el personal de salud que labora en el primer nivel de atención en zonas alejadas y de frontera.

### *3.2.5. Extensión de la cobertura de protección financiera en salud asegurando las condiciones para un acceso universal a los servicios de salud, en forma continua, oportuna y de calidad*

La universalización de la protección social en salud es uno de los desafíos más importantes del Estado Peruano, el cual se inscribe, a nivel internacional, en la corriente patrocinada por la Organización Mundial de la Salud para lograr la cobertura universal en salud, y, a nivel interno, en la política de inclusión social que impulsa el actual gobierno del país.

Para alcanzar efectiva protección social en salud es necesario trabajar en tres dimensiones principales: i) Protección contra los riesgos para la salud, a través de actividades de vigilancia, prevención, y regulación; ii) Protección de los pacientes, a través de la garantía de calidad de la atención médica; y, iii) Protección financiera contra las consecuencias económicas de la enfermedad y las lesiones.

El aseguramiento universal en salud es uno de los mecanismos para lograr la protección social en salud. Su implementación permite la incorporación progresiva de la población (cobertura poblacional individual) dentro de un sistema de protección financiera que cubre el acceso a un paquete de prestaciones, desde preventivas hasta de rehabilitación, contenidas en el plan esencial de aseguramiento en salud. En efecto, en la medida en que se vayan incorporando como asegurados los residentes en el país estarán accediendo a un sistema de protección social en salud.

Sin embargo, según se señala en el Proyecto de Ley, existe aún una brecha importante de aseguramiento. En este contexto resulta relevante aprobar una Ley que permita ampliar la cobertura de afiliación al Seguro Integral de Salud, que incluya los mecanismos que permitan reducir la brecha de aseguramiento existente, empezando por la incorporación de los más de 1,7 millones de pobres que actualmente no se encuentran afiliados al seguro público, considerando la aplicación de nuevas modalidades de afiliación colectiva basados en criterios de focalización geográfica, así como la cobertura de aquellos grupos poblacionales que presenten condiciones de vulnerabilidad y que la garantía de su protección sanitaria sea también un elemento importante de su completo desarrollo humano, aplicando el principio de “Equidad” de la Ley 29344, que se basa en que el sistema de salud provee servicios de salud de calidad a toda la población peruana, priorizando a los más vulnerables y de menos recursos.

Cabe indicar que la extensión de la cobertura de la protección financiera en salud debe realizarse teniendo en cuenta los criterios de gradualidad, así como lo dispuesto en los principios que regulan el presupuesto público, y el equilibrio macro fiscal, siendo que en la preparación, aprobación y ejecución del presupuesto se preservará la estabilidad, conforme al marco de equilibrio macro fiscal, de acuerdo con la Ley de Responsabilidad y Transparencia Fiscal.

*3.2.6. Fortalecimiento del financiamiento de ESSALUD, a fin de garantizar la sostenibilidad del fondo de seguridad social y permitir el cierre de la brecha en infraestructura, recursos humanos, equipamiento, servicios y otros bienes*

Con el objetivo de de garantizar la efectiva prestación de los servicios que brinda ESSALUD a sus asegurados, así como la intangibilidad de sus recursos en el marco del derecho a la seguridad social en salud y los principios de solidaridad, transparencia, participación y eficiencia, se presenta propuestas relacionadas con el fortalecimiento del financiamiento de esta institución, las cuales se resumen en los siguientes aspectos:

**Tabla N° 1**

PROPUESTA RELACIONADAS CON EL FORTALECIMIENTO DEL FINANCIAMIENTO DE ESSALUD	
3	Perfeccionar los mecanismos de cobranza y recuperación de deudas tributarias y no tributarias a la seguridad social en salud.
3	Dictar normas para sancionar eficazmente las filtraciones, suplantaciones y el no pago doloso a la seguridad social en salud, considerándolos como nuevo tipo penal.
3	Establecer mecanismos para incentivar un mayor cumplimiento en el pago de contribuciones a la seguridad social en salud, tanto de los empleadores del sector público, así como a los del sector privado.
3	Establecer reglas y normas a fin de evitar los subsidios cruzados entre regímenes de la seguridad social en salud, así como perfeccionar los mecanismos que permitan uniformizar las tasas de aportes con vínculo laboral vigente.
3	Dictar normas que garanticen los ingresos de la seguridad social en salud para asegurar el financiamiento e implementación de sus inversiones que permiten cerrar las brechas existentes de infraestructura, equipamiento, bienes y personal asistencial especializado que requiere la institución.

**IV.- Se acuerda:**

El Poder Ejecutivo solicita la delegación de facultades para legislar en aspectos críticos de la mayor importancia que contribuyan al fortalecimiento del Sistema Nacional de Salud y la conducción estratégica sectorial con carácter de urgencia, para avanzar en la inclusión social a través de la extensión de la cobertura poblacional, la protección financiera y el mejoramiento de la oferta de servicios de salud.

## Bibliografía

**Bullard, Alfredo.** “¡Firme primero, lea después! La Contratación Masiva y la Defensa del Consumidor”. En: El Derecho Civil peruano, perspectivas y problemas actuales. Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú, Primera Edición. Lima, Perú, 1993.

**Cantuarias, Fernando.** “La función económica del Derecho; a propósito de los derechos de prenda e hipoteca”. En: El Derecho Civil Peruano, perspectivas y problemas actuales. Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú, Primera Edición. Lima, Perú, 1993.

**Mankiw, N. Gregory.** Principios de Economía. Ed. McGraw Hill. España, 1998.

**Ortiz de Zevallos, Gabriel y Guerra-García Picasso, Gustavo.** (1998). Introducción al análisis costo-beneficio de las normas. Apoyo Comunicaciones S.A., Primera Edición. Lima, Perú, 1998.

**Rubro Correa, Marcial.** El Sistema Jurídico. *Introducción al Derecho*. Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú, Quinta Edición. Lima, Perú, 1991.

**Stiglitz, Joseph.** La economía del sector público. Antoni Bosch, editor S.A., 2ª. Edición. Barcelona, España, 1995.

**Tantaíeán Arbulú, Javier.** Manual para el análisis costo-beneficio de los proyectos de ley. Primer Documento Interno de Trabajo. Año 2002.

