

## Análisis de impacto regulatorio en Salud Ambiental. Los costos *versus* los beneficios de la regulación en la prevención de enfermedades o mejora de calidad de vida

Jorge Zavatti

Universidad Tecnológica Nacional. Facultad Regional Chubut. Argentina  
jzavatti@aluar.com.ar

El Estado, en sus diferentes niveles de organización, ha emitido y emite normas, reglamentos, resoluciones, decretos, etc., cuyos objetivos se orientan en principio a garantizar el bienestar social general y a proteger los recursos naturales y el medioambiente en particular. Mediante dichas normas o regulaciones, no siempre necesarias, se crean obligaciones o se limitan derechos, con el propósito de mejorar el resultado social que, en ausencia de la norma, se habría conseguido.

A fin de garantizar la obtención de los resultados esperados al emitir la normativa, resulta necesario evaluar la calidad de la misma considerando los posibles efectos, impactos, costos y beneficios que la regulación provocará entre los distintos actores sociales alcanzados por los requisitos establecidos.

La evaluación del impacto de las regulaciones, en forma previa a su implementación o aun *a posteriori* de la vigencia de la norma, toma especial significación al considerar que toda normativa tiene efectos sobre los siempre escasos recursos tanto públicos como de particulares.

En este contexto surge la necesidad de contar con un procedimiento sistemático, transparente, basado en evidencia y abarcador para evaluar y seleccionar alternativas regulatorias (existentes o en proyecto) que generen los mayores beneficios sociales al menor costo posible; identificando quiénes se beneficiarán en la distribución de los impactos de la regulación y dejando claro cómo la reducción de riesgos en un área puede crear riesgos para otra, si fuera el caso. Dicho procedimiento, que ya es de aplicación habitual y obligatoria en diversos países, se conoce con el nombre de Evaluación de Impacto Regulatorio (EVR)<sup>1</sup>, en inglés, *Risk Impact Assessment* (RIA)<sup>2</sup> o, también, como Análisis Costo-Beneficio (ACB)<sup>3,4</sup>.

El primer impulso a favor de la EVR, y el más importante, se origina en una acción ejecutiva que el presidente Reagan lanza en 1981. La acción imponía, e impone, a las agencias gubernamentales de los EE UU cinco requerimientos que pueden resumirse en el siguiente concepto básico: **No se puede tomar ninguna acción a menos que en forma objetiva y cuantificable los beneficios justifiquen los costos.**

Este significativo concepto, revolucionario en palabras del experto en políticas regulatorias Cass Sunstein<sup>4</sup>, posibilitó enfocar a los funcionarios de las agencias del gobierno en las consecuencias humanas, económicas y ambientales de las normas que emitían. Bajo la hegemonía del mencionado concepto cayeron las capacidades de incidencia de los grupos de interés, de la opinión pública y publicada, de las anécdotas y de las intuiciones. Al mismo tiempo, la EVR fortaleció la autoridad de los expertos en ciencias y tecnologías; y se plantearon desafíos consistentes a las fuerzas políticas de todo el espectro ideológico.

El proceso de EVR se desarrolla en varias etapas que cierran un círculo de mejora continua al conectar la Etapa 6 como insumo de la Etapa 1. A los fines de compartir la estructura básica de los pasos que integran la EVR, cuyos detalles se pueden consultar en varios manuales<sup>1,2</sup> específicos, se caracterizan los elementos que componen cada Etapa:

**Etapa 1: Definir el caso o problema.** Coleccionar información pertinente, relevante y basada en evidencia científica sobre la necesidad y las consecuencias de la normativa que se propone implementar o evaluar su continuidad o actualización. ¿Qué falla para que resulte necesaria la regulación o su adecuación? ¿Fallan las fuerzas del mercado; la información disponible al público; las acciones del gobierno? ¿Se justifica emitir una norma?

**Etapa 2: Establecer los objetivos de la norma a emitir o acción a promover.** Los objetivos deben satisfacer criterios tales como:

- i. Ser específicos, concretos y precisos. Admitir solo un margen reducido para la interpretación.
- ii. Se orientan a maximizar los beneficios netos para la sociedad.
- iii. Ser medibles. ¿Es factible verificar el éxito?.
- iv. Ser alcanzables. Que las personas u organizaciones involucradas en las metas del objetivo sean capaces de lograrlo.

- v. Ser desafiantes y ambiciosos, a fin de motivar a los responsables de las tareas orientadas al logro de los objetivos.
- vi. Ser ejecutables en un plazo determinado.

**Etapa 3: Identificar alternativas regulatorias o no, conducentes al logro de los objetivos.**

Las opciones para la normativa explícita se pueden agrupar bajo tres criterios:

- i. Normas de comando y control. Se orienta detalladamente el comportamiento esperado de los agentes alcanzados por la norma, y quedan claras las sanciones ante los desvíos en las conductas u acciones.
- ii. Normas de desempeño. Establecen niveles guía o de referencia para el desempeño de los procesos industriales o calidad de los productos. Promueven la mejora operativa y la innovación tecnológica.
- iii. Normas de consenso. Los alcanzados por la regulación y el gobierno establecen en conjunto estándares de calidad o desempeño para una dada actividad.

Entre las alternativas no regulatorias se distinguen:

- i. Incentivos económicos. Impuestos, subsidios, bonos, premios por productividad; todos instrumentos de mercado orientados a modificar el comportamiento de las personas o entidades involucradas en alcanzar los objetivos que persigue la acción propuesta.
- ii. Códigos o manuales de buenas prácticas para el desarrollo de actividades, procesos u obtención de productos. Colección de reglas apoyadas por el gobierno, aun cuando no se sancione su incumplimiento.
- iii. Normas de cumplimiento voluntario. Estándares de calidad para productos que los distingue de la competencia o estándares de calidad para la gestión de las industrias (Normas ISO 9001, 14001 y otras) que se orientan a la mejora en la eficacia de los procesos.
- iv. Campañas de información o educación. Difusión y distribución de información o recomendaciones que el gobierno realiza o promueve a fin modificar u orientar conductas con el propósito de lograr los objetivos propuestos.

**Etapa 4: Evaluación y cuantificación de los impactos de las alternativas identificadas.** Contemplar tanto los efectos positivos como los negativos de todas las alternativas tanto en el plano social como en el económico y en el ambiental. En el estudio y la cuantificación de los impactos de las alternativas regulatorias es indispensable contemplar las condiciones de las industrias particulares afectadas por las regulaciones así como las condiciones de la economía nacional, a fin de establecer prioridades regulatorias orientadas a maximizar los beneficios netos agregados para la sociedad.

Cuantificar impactos sociales presenta dificultades particulares. Habitualmente este tipo de mediciones consiste en estimar los costos y beneficios que genera la regulación de forma indirecta utilizando encuestas que permiten determinar las preferencias (declaradas o reveladas) de los individuos o entidades alcanzados por la normativa.

La consulta pública es una herramienta que permite conocer las evaluaciones de los principales actores afectados o beneficiados por la regulación (ciudadanos, empresas, organizaciones de la sociedad civil, agencias gubernamentales, etc.) así como entender y conocer cómo se distribuyen socialmente los costos y los beneficios de las alternativas de normas.

**Etapa 5: Elección de la alternativa regulatoria más adecuada.** Si es posible monetizar o cuantificar con detalle tanto los costos como los beneficios que genera cada alternativa de norma (o política pública), la comparación costo-beneficio resulta más que adecuada como criterio de toma de decisión. Cuando no es factible cuantificar costos y beneficios, la decisión se vuelca por:

- i. La alternativa que genere menores costos por unidad de beneficio, asumiendo que todas las opciones generan beneficios medibles en las mismas unidades.
- ii. La opción que a juicio de expertos mejor satisface un conjunto de criterios previamente determinado y priorizado en forma consistente por el mismo u otro grupo de expertos.

Finalmente, es necesario tener presente siempre que la acción reguladora no se debería llevar a cabo a menos que se pueda demostrar que los beneficios potenciales para la sociedad superen a los costos asociados a la implementación de la regulación.

**Etapa 6: Implementación y evaluación de desempeño de la normativa.** Al emitir una nueva regulación es necesario contemplar:

- i. Compartir los resultados del proceso de EvIR, en especial con los directamente alcanzados por la normativa.
- ii. Capacitar y asesorar técnicamente sobre los alcances, costos y beneficios de la regulación.
- iii. Presupuestar recursos económicos para la eficaz implementación de la norma.
- iv. Poner en marcha un programa de evaluación de desempeño de la regulación (o política pública) implementada a fin de retroalimentar el proceso de mejora continua en la gestión del gobierno.

El esquema estructural de la EvIR que se ha desarrollado en las páginas anteriores muestra la factibilidad de mejorar en la batería regulatoria del país, región o provincia, que cada día enfrentan las personas individualmente y las organizaciones. La calidad regulatoria es un atributo clave para la mejora de la competitividad de las economías nacionales o regionales.

Es significativo moderar las intervenciones regulatorias agresivas en higiene y seguridad laboral, en seguridad de alimentos y medicinas, en protección del ambiente y en otros ámbitos que algunos gestores del Estado pretenden utilizar como una suerte de transferencia<sup>4</sup> desde los "malos" (las empresas) a los "buenos" (la gente, los ciudadanos). En estos contextos, la EvIR, gracias a su apego a la evidencia objetiva y a los datos relevantes, pone bajo análisis y evalúa consecuencias tales como: la pérdida del empleo o beneficios que pueden sufrir los trabajadores, el mayor precio de bienes que afrontan los consumidores o la pérdida de competitividad que impacta a los pequeños emprendimientos; que resultan de aplicar regulaciones que en principio pretenden proteger a los ciudadanos.

En sus casi 40 años de desarrollo la EvIR, cuando se aplicó correctamente por funcionarios comprometidos, ha logrado que los gobiernos y las agencias funcionen mejor y resulten más eficaces en términos de conseguir objetivos socialmente deseables al menor costo posible. En Argentina y en otros países, queda mucho trabajo por hacer en relación con la EvIR. De cara al futuro, la EvIR tiene la oportunidad de incluir la gran mayoría de las iniciativas de las agencias del Estado, en el sentido de mejorar las mismas, con el ambicioso propósito de generar un salto de calidad en el bienestar de las personas.

Tenemos trabajo por delante. ¿Cuándo empezamos?

## REFERENCIAS

1. APEC-COFEMER. Guía para Evaluar el Impacto de la Regulación: Vol. I. Métodos y Metodologías. México: COFEMER. 2013.
2. OECD. OECD Regulatory Policy Outlook 2015. Paris: OECD Publishing. 2015.
3. Sunstein C. Riesgo y Razón. Seguridad, ley y medioambiente. Madrid: Katz Editores SA. 2006.
4. Sunstein C. The cost-benefit revolution. Cambridge, MA: The MIT Press. 2018.