



# UNIVERSIDAD NACIONAL DEL ALTIPLANO

## ESCUELA DE POSGRADO MAESTRÍA EN ECONOMÍA



### TESIS

#### APLICACIÓN DE LA METODOLOGÍA ANÁLISIS COSTO BENEFICIO EN LOS PROYECTOS DE LEY Y LA CALIDAD DE LAS LEYES DEL PERÚ EN EL AÑO 2015

PRESENTADA POR:

JAIME EDWARD SÁNCHEZ PARRA

PARA OPTAR EL GRADO ACADÉMICO DE:

MAGISTER SCIENTIAE EN ECONOMÍA  
MENCIÓN EN PROYECTOS DE INVERSIÓN

PUNO, PERÚ

2020



## DEDICATORIA

A Dios todopoderoso por guiarme hacia la culminación de mis estudios de postgrado con éxito, A mis amados padres y hermanos por la formación que me brindaron, con valores y virtudes que se han convertido en la guía fundamental para alcanzar mis metas; A mis queridos hijos por ser el impulso que me alienta a seguir creciendo y ser cada día mejor.



## AGRADECIMIENTO

Agradezco a mi Alma Mater, por los conocimientos inculcados para ser mejor persona y profesional.



## ÍNDICE GENERAL

	<b>Pág.</b>
DEDICATORIA	iii
AGRADECIMIENTO	iv
ÍNDICE GENERAL	v
ÍNDICE DE TABLAS	vii
ÍNDICE DE FIGURAS	ix
ÍNDICE DE ANEXOS	x
RESUMEN	xi
ABSTRACT	xii
INTRODUCCIÓN	1
<b>CAPÍTULO I</b>	
<b>REVISIÓN DE LITERATURA</b>	
1.1. Marco teórico	3
1.1.1. Antecedentes conceptuales del análisis costo – beneficio	3
1.1.2. Análisis coste-beneficio en políticas públicas	5
1.1.3. Aspectos de aplicación normativa del análisis costo – beneficio	7
1.1.4. Análisis costo-beneficio en el reglamento del congreso	17
1.1.5. Calidad de los proyectos de ley	19
1.2. Antecedentes	24
<b>CAPÍTULO II</b>	
<b>PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA</b>	
2.1. Identificación del problema	29
2.2. Enunciados del problema	31
2.2.1. Problema general	31
2.2.2. Problemas específicos	31
2.3. Justificación	31
2.4. Objetivos	33
2.4.1. Objetivo general	33
2.4.2. Objetivos específicos	33
2.5. Hipótesis	34
2.5.1. Hipótesis general	34



2.5.2. Hipótesis específicas	34
------------------------------	----

### CAPÍTULO III

#### MATERIALES Y MÉTODOS

3.1. Lugar de estudio	35
3.2. Población	35
3.3. Muestra	35
3.4. Método de Investigación	35
3.5. Descripción detallada de métodos por objetivos específicos	36
3.5.1. Tipo de estudio, nivel y enfoque Tipo de Estudio	36
3.5.2. Nivel o alcance	36
3.5.3. Enfoque o naturaleza	36
3.5.4. Diseño de la investigación	37
3.5.5. Técnicas e instrumentos de recolección de datos Técnica de recolección de datos	37
3.5.6. Validación de los instrumentos	40
3.5.7. Confiabilidad de los instrumentos	44
3.5.8. Métodos de Análisis de datos	45

### CAPÍTULO IV

#### RESULTADOS Y DISCUSIÓN

4.1. Presentación de resultados	47
4.1.1. Resultados descriptivos de la aplicación de la metodología costo beneficio	47
4.2. Contrastación de hipótesis	60
4.2.1. Prueba de hipótesis Hipótesis general	60
4.3. Discusión	66
CONCLUSIONES	69
RECOMENDACIONES	71
BIBLIOGRAFÍA	72
ANEXOS	76

Puno, 09 de setiembre de 2020

**ÁREA:** Políticas Públicas y Sociales  
**TEMA:** Investigación y Desarrollo  
**LÍNEA:** Gestión Publica



## ÍNDICE DE TABLAS

	<b>Pág.</b>
1. Dimensiones para la evaluación la ley, contenido de la propuesta metodológica para la evaluación legislativa	10
2. Estructura del análisis costo beneficio	11
3. Dimensiones para evaluar el análisis costo beneficio, apoyo – USAID	12
4. Estructura Normativa D.S. N° 008-2006-JUS	13
5. Ficha Técnica del Cuestionario Costo Beneficio	39
6. Ficha Técnica del Cuestionario Calidad de las Leyes	40
7. Resultado de la Validez de los Instrumentos	41
8. Validez por Juicio de Expertos de Instrumento N° 1 Mediante Prueba Binomial	41
9. Validez por Juicio de Expertos de Instrumento N° 1 Mediante Prueba Binomial	41
10. Validez por Juicio de Expertos de Instrumento N° 1 Mediante Prueba Binomial	42
11. Validez por Juicio de Expertos de Instrumento N° 2 Mediante Prueba Binomial	42
12. Validez por Juicio de Expertos de Instrumento N° 2 Mediante Prueba Binomial	42
Criterio de Pertinencia	43
13. Validez por Juicio de Expertos de Instrumento N° 2 Mediante Prueba Binomial	43
Criterio de Relevancia	43
14. Confiabilidad Variable 1	44
15. Confiabilidad Variable 2	45
16. Niveles de Aplicación de la Metodología Costo Beneficio en Proyectos de Ley del Periodo del 2015	47
17. Niveles de Aplicación de la Identificación del Problema en los Proyectos de Ley del Periodo del 2015	48
18. Niveles de Aplicación de las Causas del Problema a Resolver en los Proyectos de Ley del Periodo del 2015	49
19. Niveles de Aplicación del Cálculo de los Beneficios Netos en los Proyectos de Ley del Periodo del 2015	50
20. Niveles de Aplicación de la Identificación de Actores en los Proyectos de Ley del Periodo del 2015	51
21. Niveles de Aplicación de la Viabilidad Socio Económica en los Proyectos de Ley del Periodo del 2015	52



<b>22.</b> Niveles de Aplicación de Presentación de Resultados de la Metodología Costo Beneficio en Proyectos de Ley del Periodo del 2015	53
<b>23.</b> Calidad de las Leyes en proyectos de Ley del Periodo del 2015	54
<b>24.</b> Niveles de las Condiciones Lógicas en Proyectos de Ley del Periodo del 2015	55
<b>25.</b> Niveles del Estilo Legislativo de los Proyectos de Ley del Periodo del 2015	56
<b>26.</b> Niveles del Organización Formal en Proyectos de Ley del Periodo del 2015	57
<b>27.</b> Nivel de Reglas Formales Adicionales en Proyectos de Ley del Periodo del 2015	58
<b>28.</b> Sustentación de la Iniciativa en Proyectos de Ley del Periodo del 2015	59
<b>29.</b> Estadístico de prueba Rho de Spearman de la relación del análisis costo beneficio de los proyectos de ley y calidad de las leyes	61
<b>30.</b> Estadístico de prueba Rho de Spearman de la relación entre la identificación del problema a resolver de los proyectos de ley y la calidad de las leyes del Perú en el 2015	62
<b>31.</b> Estadístico de prueba Rho de Spearman de la relación entre las causas del problema a resolver de los proyectos de ley y la calidad de las leyes del Perú en el 2015	63
<b>32.</b> Estadístico de prueba Rho de Spearman de la relación entre los beneficios netos de los proyectos de ley y la calidad de las leyes del Perú en el 2015	64
<b>33.</b> Estadístico de prueba Rho de Spearman de la identificación de los actores de los proyectos de ley y calidad de las leyes	65
<b>34.</b> Estadístico de prueba Rho de Spearman del balance de la viabilidad socio económica de los proyectos de ley y calidad de las leyes	66



## ÍNDICE DE FIGURAS

	<b>Pág.</b>
1. Niveles de Aplicación de la Metodología Costo Beneficio en Proyectos de Ley del Periodo del 2015	48
2. Niveles de Aplicación de la Identificación del Problema en los Proyectos de Ley del Periodo del 2015	49
3. Niveles de Aplicación de la Causas del Problema a Resolver en los Proyectos de Ley del Periodo del 2015	50
4. Niveles de Aplicación del Cálculo de Beneficios Netos en los Proyectos de Ley del Periodo del 2015	51
5. Niveles de Aplicación de la Identificación de Actores en los Proyectos de Ley del Periodo del 2015	52
6. Niveles de Aplicación de la Identificación de Actores en los Proyectos de Ley del Periodo del 2015	53
7. Niveles de Aplicación Presentación de Resultados de la Metodología Costo Beneficio en Proyectos de Ley	54
8. Calidad de las Leyes en Proyectos de Ley del Periodo del 2015	55
9. Niveles de las Condiciones Lógicas en Proyectos de Ley del periodo del 2015	56
10. Niveles del Estilo Legislativo en Proyectos de Ley del periodo del 2015	57
11. Niveles de Organización Formal en Proyectos de Ley del periodo del 2015	58
12. Niveles de Reglas Formales Adicionales en Proyectos de Ley del periodo del 2015	59
13. Sustentación de la Iniciativa en Proyectos de Ley del Periodo del 2015	60



## ÍNDICE DE ANEXOS

	<b>Pág.</b>
1. Matriz de consistencia de la investigación propuesta.	77
2. Proyecto de Ley 4889/2015-CR	79

## RESUMEN

En los últimos años, el Congreso de la República viene aprobando Proyectos de Ley con un procedimiento de escasa rigurosidad, de manera simple y superficial, que no mide el impacto que genera las consecuencias que implicaría la aplicación de la ley en la sociedad, sin embargo, ¿Existe una relación entre la aplicación del análisis costo beneficio de los proyectos de ley y la calidad de las leyes del Perú en el 2015? Para explicar el hecho mencionado, en el presente trabajo de investigación, que tiene como objetivo determinar la relación que existe entre la aplicación del análisis costo beneficio de los proyectos de ley y la calidad de las leyes del Perú en el 2015 y mediante el uso del coeficiente de Rho de Spearman, el cual es una medida de asociación que resulta apropiada para datos ordinales, mide la relación entre estas dos variables. Los resultados muestran que se obtiene una correlación de, 0.876, es decir que existe una relación lineal estadísticamente significativa, moderada y directamente proporcional entre el análisis costo beneficio en los proyectos de ley y la calidad de las leyes del Perú en el 2015. Asimismo, tanto la identificación y las causas del problema a resolver, la determinación de los beneficios netos, la identificación de actores y la viabilidad socio económica en la formulación de los proyectos de ley, muestran que existe una relación lineal estadísticamente significativa, moderada y directamente proporcional con la calidad de las leyes del Perú en el 2015, incidiendo que se debe dar en condiciones de rigurosidad para optimizar la toma de decisiones legislativas conducentes a desarrollar impactos en la solución de los problemas de la población y mejorar el marco jurídico nacional.

**Palabras clave:** Análisis costo beneficio, causas, impactos proyectos de ley, viabilidad calidad.



## ABSTRACT

In recent years, the Congress of the Republic has been approving Bills with a procedure of little rigor, in a simple and superficial way, which does not measure the impact generated by the consequences that the application of the law would imply on society, however, Is there a relationship between the application of the cost benefit analysis of the bills and the quality of the laws of Peru in 2015? To explain the aforementioned fact, in this research work, which aims to determine the relationship between the application of the cost-benefit analysis of the bills and the quality of the laws of Peru in 2015 and by using Spearman's Rho coefficient, which is a measure of association that is appropriate for ordinal data, measures the relationship between these two variables. The results show that a correlation of 0.876 is obtained, that is, there is a statistically significant, moderate and directly proportional linear relationship between the cost-benefit analysis in the bills and the quality of the laws of Peru in 2015. Likewise, Both the identification and causes of the problem to be solved, the determination of the net benefits, the identification of actors and the socio-economic viability in the formulation of the bills, show that there is a statistically significant, moderate and directly proportional linear relationship with the quality of the laws of Peru in 2015, stressing that it must be given in rigorous conditions to optimize legislative decision-making leading to developing impacts on the solution of the population's problems and improving the national legal framework.

**Keywords:** Cost benefit analysis, causes, bill impacts, quality feasibility.

## INTRODUCCIÓN

El análisis costo-beneficio puede jugar un rol muy importante en los debates sobre las políticas legislativas y regulatorias respecto a la mejora del medio ambiente, de la salud, educación, la economía y de la seguridad entre otras. Puede ayudar a ilustrar los intercambios que son inherentes en la hechura pública de políticas, así como hacer dichos intercambios más transparentes. Asimismo, puede ayudar a las entidades o instituciones a plantear prioridades normativas o regulatorias.

El análisis costo-beneficio debe ser usado para ayudar a los tomadores de decisiones a alcanzar una decisión. Al contrario de las opiniones de algunos, el análisis costo-beneficio no es necesario ni suficiente para diseñar políticas públicas sensibles. Si es realizado apropiadamente, puede ser de mucha ayuda para las entidades en el proceso de toma de decisiones.

Los tomadores de decisiones no deben ser impedidos de tomar en consideración los beneficios y costos económicos de diferentes políticas en el desarrollo de las normas o regulaciones. Las leyes que prohíben que los costos u otros factores sean considerados en la toma de decisiones administrativas son perjudiciales para políticas públicas correctas. Comúnmente, muchas de las más importantes normas sobre regulación han sido interpretadas para implicar dichas prohibiciones.

El análisis costo-beneficio debe ser requerido para todas las decisiones en el ámbito normativo o regulatorio, pero estas no deben estar limitados por una prueba de costo-beneficio estricta. En su lugar, deben ser requeridos a considerar los análisis costo-beneficio disponible y a justificar las razones de su decisión en el caso en que los costos esperados de una decisión excedan por mucho los beneficios esperados.

Las entidades deben ser animadas a usar el análisis económico para ayudarles a plantear prioridades normativas o regulatorias. El análisis económico preparado para apoyar decisiones particulares importantes debe ser sujeto a la revisión de una entidad similar tanto dentro como fuera del gobierno.

Los beneficios y costos de las normas o regulaciones propuestas deben ser cuantificados donde sea posible. Las mejores estimaciones deben ser presentadas junto con una descripción de las incertidumbres. No todos los costos y beneficios pueden ser cuantificados fácilmente, mucho menos ser trasladados en términos monetarios. Sin



embargo, incluso descripciones cualitativas de los pros y contras asociados con una acción contemplada pueden ser útil. Debe tenerse mucho cuidado en asegurar que los factores cuantitativos no dominen factores cualitativos importantes en la toma de decisiones.

La presente investigación se divide de la siguiente manera:

En el Capítulo I, se desarrolla las bases teóricas. En el Capítulo II, se identifica la realidad problemática de la investigación. En el Capítulo III, se analiza los materiales y la metodología del trabajo. Y por último en el Capítulo IV, se interpreta y se obtiene los resultados del trabajo de campo, además de la conclusiones y recomendaciones.

## CAPÍTULO I

### REVISIÓN DE LITERATURA

#### 1.1. Marco teórico

##### 1.1.1. Antecedentes conceptuales del análisis costo – beneficio

El análisis costo-beneficio es un procedimiento que, de manera general, está referido a la evaluación de un determinado proyecto, permitiéndonos tomar las mejores decisiones en cualquier campo, sea este de índole personal, empresarial, social, cultural o jurídica. Esta herramienta nos permite de manera explícita o implícita, determinar el total de costos y beneficios de todas las alternativas para seleccionar la mejor o más rentable. Algunos consideran que nos da a conocer el “costo de oportunidad”; es decir, lo que dejamos de optar o dejamos de ganar por decidir por otra alternativa. Este análisis se deriva de la conjunción de diversas técnicas de gerencia y de finanzas con los campos de las ciencias sociales.

Con el objeto de adentrarnos en el conocimiento del tema del análisis costo beneficio se hace necesario revisar algunas precisiones, para Aguilera (2017) “La técnica del costo-beneficio se relaciona de manera directa con la teoría de la decisión”, donde una vez determinado la conveniencia de un proyecto derivado de sus costos y beneficios expresados en términos monetarios, conlleva la posterior valoración y evaluación.

Algunos economistas nacionales consideran que “todos, aun sin darnos cuenta, estamos aplicando el principio de costo-beneficio para tomar decisiones. Hacemos una cosa solo si el beneficio que obtenemos con ella es por lo menos igual a su

costo de oportunidad. El mismo principio se aplica para decidir cuándo hacemos una cosa.” (Fernández-Baca, 2013: 48. Citado en Haro, 2011).

El costo – beneficio ha sido utilizado en diferentes áreas, Cervone (2010). Citado en Lara y Franco (2017), menciono que:

El costo – beneficio se ha relacionado históricamente con los procesos de planificación y presupuestario gubernamental, con el tiempo ha sido aplicado para contribuir en el sector privado. En la actualidad el análisis costo – beneficio se aplica para proporcionar justificación de una manera detallada los beneficios financieros de un proyecto en donde estos superen a los costos.

En términos sociales, Vigo *et al.* (2018), indican que: “este método consiste en comparar los gastos e ingresos de la intervención, a fin de determinar si los costos que demandará al Estado la ejecución del proyecto, podrán ser recuperados a través de los beneficios generados a favor de la población beneficiaria”.

Por otro lado, según Ortega (2018), “El análisis coste-beneficio (ACB) es una metodología para evaluar de forma exhaustiva los costes y beneficios de un proyecto (programa, intervención o medida de política), con el objetivo de determinar si el proyecto es deseable desde el punto de vista del bienestar social y, si lo es, en qué medida”.

La teoría del análisis económico como instrumento es útil para evaluar proyectos de inversión, constituyéndose además en una guía en las decisiones públicas con el fin de asignar recursos hacia aquellos proyectos que proporcionen un mayor beneficio neto a la sociedad, (Ortega, 2018).

La cuantificación de las decisiones públicas son un factor de suma importancia, en vista que: El objetivo del análisis coste beneficio consiste básicamente en reproducir a escala social el comportamiento racional de un individuo cuando sopesa las ventajas y desventajas de una acción no trivial. Comparar los beneficios y costes sociales de un proyecto o actuación pública, antes de tomar una decisión que compromete recursos escasos, parece el procedimiento más razonable de actuación dentro del sector público (de Rus, 2008).

Para otros, el Análisis Costo-Beneficio:

Es un marco conceptual que se utiliza extensamente en la evaluación de diversos tipos de proyectos públicos. Un proyecto público es una definición de carácter genérico, que agrupa un amplio conjunto de proposiciones de normas o medidas de política de diferente clase. El término proyecto público deberá entenderse como cualquiera de las decisiones de gobierno que sea fuente de costos y beneficios para determinado sector o sectores de la población” (Ortiz de Zevallos y Guerra-García, 1998).

### **1.1.2. Análisis coste-beneficio en políticas públicas**

El Estado garantiza y promueve los principios de eficiencia y equidad en el proceso de asignación de recursos, interviene mediante políticas públicas cuando se presentan fallas en el mercado u otros problemas que hacen que este no asigne los recursos de manera eficiente. La teoría económica puede mejorar los resultados del proceso de formulación y puesta en marcha de diversas políticas públicas.

El análisis coste-beneficio se constituye en una herramienta que permite seleccionar diversas políticas públicas y proyectos. El objetivo es incrementar el bienestar social, lo que ha de permitir medir los cambios en las utilidades individuales.

Así como los individuos, los gobiernos tiene que enfrentar múltiples decisiones en referencia a como dar uso de los recursos públicos: ¿Cuál es el gasto en salud y la manera de hacerlo?, ¿Contratamos más médicos o los capacitamos a los existentes? Por efectos de la experiencia se sabe que las múltiples políticas públicas no son debidamente fundamentadas en relación a lo que funciona o no; en vista que el conocimiento para su formulación como proceso científico en el proceso de determinación de la decisión final no suele ser riguroso. La realidad, nos muestra por ejemplo que aún en 2015 más del 50% de niños en el país continúan sufriendo de anemia.

En ese sentido, Gonzales (2013) señala que:

Una de las principales herramientas de las que disponen los gestores públicos para la toma de decisiones basadas en evidencias, es el análisis coste-beneficio (ACB). (...) teoría económica rigurosa y consistente para la valoración de los costes y beneficios sociales involucrados en las políticas públicas. En este contexto puede recordarse que países como Estados Unidos han ido adoptando en sus legislaciones la obligación de este tipo de análisis para los principales programas de gasto.

El gobierno americano mediante la Regulatory Impact Analysis, como enfoque sistémico les permite evaluar críticamente los efectos positivos y negativos de las regulaciones propuestas y existentes, así como de las alternativas no regulatorias; este mecanismo fue aprobada en 1981 durante el gobierno de Ronald Reagan, en la que se establecía que toda iniciativa que supusiera costes presupuestarios superiores a 100 millones de dólares tuviera que ir acompañada de un análisis coste-beneficio previo a su discusión y aprobación. Posteriormente con las “administraciones de Clinton en 1994 y Obama en 2011, han ido refrendado este compromiso, proporcionando a los senadores una base para los debates de las distintas iniciativas” (Gonzales, 2013).

En ese proceso, para Canto (2014):

Este tipo de análisis permite tomar decisiones sobre lo que nos conviene más. Sin realizar todo este conjunto de revisiones respecto a los diferentes costos y beneficios que resultarían de hacer o de no hacer una cosa, podríamos escoger vías de acción inadecuadas en función de nuestros intereses.

Pero se hace necesario hacer una diferencia fundamental respecto del análisis coste-beneficio y el análisis financiero de inversiones, aun cuando compartan similar estructura. El análisis coste-beneficio de políticas públicas considera, además de los flujos positivos y negativos financieros directos, aquellos costes y beneficios que no se traducen para la sociedad en flujos de ingreso o gasto para los presupuestos públicos, por lo que, una decisión pública que nos pueda dar un resultado financiero negativo puede resultar con un balance positivo cuando se ha incluido los efectos sociales de dicha iniciativa (Gonzales, 2013).

A su vez, “los impactos sociales indirectos de las políticas públicas pueden ser muy numerosos, e incluso virtualmente ilimitados si se tienen en cuenta la cadena de efectos indirectos que se puede llegar a generar. (...) un análisis coste-beneficio implica necesariamente una simplificación del efecto económico real (...) y por la complejidad de los efectos derivados de la política que se quiera analizar” Gonzales (2013).

Una dificultad importante que debe abordar todo análisis coste-beneficio es la comparación de efectos que tienen lugar en momentos temporales distintos, para lo cual es necesario fijar una tasa de descuento adecuada a lo que se quiere valorar. Una tasa elevada primará los efectos de corto plazo sobre los de medio y largo plazo.

Sin embargo, hay políticas cuyos efectos pueden extenderse mucho en el tiempo y por consiguiente no pueden ser correctamente evaluadas desde un punto de vista cortoplacista. En estos casos, el resultado final del análisis puede depender en gran medida de la tasa de descuento elegida, por lo que ésta debe reflejar correctamente el equilibrio entre la incertidumbre del largo plazo y el peso suficiente de los efectos en las futuras generaciones.

Con todo ello se hace necesario que las decisiones que adopten los gestores públicos comiencen a plantearse una pregunta en vez de con una respuesta, y así fomentar un paradigma de analizar los problemas en todos los ámbitos de la gestión pública, siendo el análisis coste-beneficio una herramienta adecuada de asistencia a este proceso de toma de decisiones.

### **1.1.3. Aspectos de aplicación normativa del análisis costo – beneficio**

Para autores como Mercado (2013):

(...) Hoy se dan una serie de condiciones que pueden favorecer la utilización de las aportaciones del Análisis Económico del Derecho (AED), para completar una nueva teoría de la legislación que supere los estrechos corsés de la mejora de la técnica legislativa y que, desde una perspectiva integral y multidisciplinar del fenómeno jurídico, permita dar respuestas teóricas a los desafíos de la regulación jurídica de nuestros

días, y a la problemática más amplia de la democracia y de la gobernanza, tal y como están siendo definidas en el ámbito europeo.

Además, consigna que en los últimos años ha existido una corriente por la búsqueda de la calidad de la ley hasta convertirse en un claro objetivo en la agenda política de múltiples gobiernos y organizaciones internacionales.

En el contexto europeo, a partir de 1995, tanto la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) como la Unión Europea (UE), adoptaron iniciativas oficiales en los que se plasmaba su interés político en la mejora de la calidad de la regulación, así lo explica Sánchez (2006) señalando de manera particular que:

La UE ha hecho una apuesta muy fuerte por la política de mejora de la regulación y la ha incluido como prioridad en la renovada Agenda de Lisboa (2001), al considerarla un instrumento indispensable para aumentar la competitividad y promover un crecimiento sostenible y un pilar imprescindible para el futuro de la gobernanza europea.

Ahora bien, el Informe Mandelkern (2000), y el Libro Blanco de la Comisión sobre Gobernanza Europea (2001), pusieron las bases para el desarrollo de un ambicioso Plan de Mejora de la Legislación Europea, concretado en el programa Better Regulation, que ha sido completado recientemente con el programa Smart Regulation.

Asimismo, narra que dentro del proceso legislativo se toma en cuenta la evaluación económica de la ley para contribuir a hacer mejor una norma, pero que no puede ser considerada por sí misma una razón suficiente para elegir una ley y no otra. Puede ayudar, pero no sustituir, la ponderación que habrá de realizar en el proceso legislativo, por lo tanto, este proceso debe responder a la pregunta última que constituye la tarea central de la política y de la democracia desde sus orígenes griegos, la pregunta acerca de ¿qué ley debe gobernar la ciudad?, ¿por qué esta ley y no otra? Y se debate sobre la mejor ley, donde no se puede quitar, suplantarse o amputarse en razón de un cálculo pre constituido sobre la base de una racionalidad económica e instrumental. En estos casos, no es el derecho el que debe ser juzgado sobre la base de su coherencia con la eficiencia del mercado,

sino que son los mercados los que deben ser evaluados según su compatibilidad con criterios jurídicos que, en última instancia, son el producto de elecciones políticas.

Dentro de nuestro contexto local, se hace necesario adentrarnos en profundidad en estos aspectos, por lo que Falconi *et al.* (2014), plantea:

La necesidad de crear dentro del Congreso un órgano que se encargue de la Evaluación Institucional de la Ley, y buscan poner en la agenda parlamentaria peruana y latinoamericana la evaluación de la ley desde un enfoque propio y, por consiguiente, distinto al que se tiene en los principales modelos de América y Europa.

Resalta que, en los parlamentos, erróneamente, han pretendido y aún persisten en confiar que como poder del estado en cumplimiento de su función legislativa, buscan construir su legitimación ciudadana (legitimidad de ejercicio), impidiendo ver que la grave crisis de la ley fue encaminada por dicha función, hace bastante tiempo, a un franco agotamiento; así, se aprueban muchas leyes pero los ciudadanos perciben, quizá erróneamente, que estas tienen nula implicancia en la solución de los principales problemas sociales, políticos o económicos que los aquejan. En tal sentido, urge reducir la velocidad de la función legislativa y proponen la evaluación institucional de la Ley en el Perú, evaluar sus ajustes sustanciales que permitan un fundamental desarrollo social y económico del país, sobre todo fomentar la participación ciudadana, tan necesaria cuando se trata de mejorar la legitimidad de la ley y del ordenamiento jurídico.

En ese sentido, el primer paso es establecer un planeamiento metodológico para dimensionar la evaluación de las normas, la misma que procede a mostrarnos a través de la siguiente tabla:

Tabla 1

*Dimensiones para la evaluación la ley, contenido de la propuesta metodológica para la evaluación legislativa*

<b>Evaluación Prospectiva</b>		
Etapa I	Fase 1 Necesidad, oportunidad y viabilidad de la ley 1.1 Necesidad de la ley - 1.2 Oportunidad de la ley - 1.3 Viabilidad de la ley	
	Análisis de impactos	
	Fase 2 2.1 social - 2.2 económico - 2.3 político 2.4 institucional - 2.5 jurídico - 2.6 ambiental	
Fase 3	Elaboración del informe de evaluación prospectiva	
<b>Evaluación Simultánea</b>		
Etapa II	Fase 1 Verificación sobre necesidad, viabilidad y oportunidad de la ley	
	Fase 2 Verificación sobre análisis de impactos	
	Fase 3 Elaboración de informe sobre evaluación simultánea	
<b>Evaluación de Efectos</b>		
Etapa III	Fase 1 Seguimiento o monitoreo Evaluación de efectos	
	Fase 2	2.1 Selección de la ley - 2.2 Identificación de los antecedentes de la ley
		2.3 Identificación y medición de los efectos de la ley
		2.4 Informe de evaluación de los efectos de la ley

La que ha de permitir institucionalizar la evaluación de la ley, sobre la base de permitir efectuar un oportuno conocimiento previo de los impactos (evaluación prospectiva), así como la verificación de la misma durante su tramitación en sede parlamentaria (Evaluación de acompañamiento) y, como última etapa medir los efectos posteriores a su vigencia. Resulta insostenible que en pleno siglo XXI los órganos legislativos aprueben muchas leyes y no se preocupen por verificar si estas impactan positiva o negativamente en los ciudadanos o si han devenido en obsoletas. Proponiendo poner en la agenda parlamentaria peruana y latinoamericana la evaluación de la ley desde un enfoque propio y, por consiguiente, distinto al que se tiene en los principales modelos de América y Europa.

Según el artículo 75° del Reglamento del Congreso de la República del Perú (2016), lo exige como requisito:

Artículo 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 estará dividida en títulos, capítulos, secciones y artículos. Estos requisitos solo pueden ser dispensados por motivos excepcionales (...).

En el marco de lo dispuesto en esta norma se estableció la Guía de Orientación N° 06-2005- DCD-DGP/CR, el cual tiene el propósito de permitir la identificación de los diversos aspectos de una iniciativa legislativa y su aplicación, la cual se ha organizado a través de un proceso secuencial, como se muestra en la tabla 2:

Tabla 2

*Estructura del análisis costo beneficio*

1	El Contexto de la iniciativa	¿Cuál es el contexto en que se desarrolla la iniciativa legislativa
2	El objetivo de la propuesta	¿Cuál es el objetivo de la propuesta?
3	El contenido de los cambios	¿En qué aspectos concretos se producirá un cambio en el ordenamiento legal actual, si se aprobara esta disposición? ¿Cuáles son las entidades, grupos y/o sujetos que estarían involucrados como consecuencia de la aprobación de esta disposición de la norma legal?
4	Identificación de los actores	¿El efecto de este cambio en la legislación afectaría a la entidad, grupos y/o sujetos involucrados, como un impacto
5	Análisis	corresponde a una transferencia económica entre estos?
6	Presentación de los resultados	Balance aplicable a cada entidad

Fuente: Servicio Parlamentario Congreso de la República.

Ortiz de Zevallos y Guerra (1998), indican que presentar un análisis costo-beneficio, significa contar en una propuesta legislativa con un coste de sus impactos económicos y financieros, así como de sus beneficios, permitiendo un debate más técnico, para una mejor toma de decisiones para los parlamentarios. Como se ve en la tabla siguiente:

Tabla 3

*Dimensiones para evaluar el análisis costo beneficio, apoyo – USAID*

Metodología Análisis Costo Beneficio	Definición del proyecto y sus alternativas	Efectos monetarios
	Identificación de Ganadores y Perdedores	Efectos para los que existen métodos de valorización
		Efectos no susceptibles de valorización
		Directos
		Indirectos
	Causas y Efectos	
	Determinación de Costos y Beneficios Directos	
	Determinación de Costos y beneficios indirectos	
	Cuando ajustar precios de mercado	Cuando no utilizar precios de mercado
		Como ajustar los precios de mercado
	Costos y beneficios no monetarios para los que existen métodos de valorización.	Valor del tiempo
		Valor de la vida

Fuente: Apoyo - USAID

Mediante la Ley N° 26889, Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa, reglamentada por el Ministerio de Justicia con el Decreto Supremo 008-2006-JUS, en su artículo 3° se establece lo siguiente:

El Análisis Costo-Beneficio sirve para conocer en términos cuantitativos los impactos y efectos que tiene una propuesta normativa sobre diversas variables que afectan a los actores, la sociedad y el bienestar general, de tal forma que permite cuantificar los costos y beneficios o en su defecto posibilita apreciar analíticamente beneficios y costos no

cuantificables. La necesidad de la norma debe estar justificada dada la naturaleza de los problemas, los costos y beneficios probables y los mecanismos alternativos para solucionarlos (Ministerio de Justicia, 2013).

Asimismo, señala que además de su utilidad, se hace obligatorio y de aplicación a las entidades de la administración pública respecto a la elaboración de proyectos de ley, proyectos de decretos legislativos, decretos de urgencia y decretos supremos, sin menoscabo de las atribuciones y potestades del Congreso de la República.

Debido a ello, establece lineamientos de técnica normativa orientados a la homogenización de los textos de las disposiciones normativas, con el fin de contribuir a la mejora de su calidad y a la seguridad jurídica, tal como se aprecia a continuación:

Tabla 4

*Estructura Normativa D.S. N° 008-2006-JUS*

1.1 Anteproyectos de ley	1.1.1 Título de disposición
	1.1.2 Parte expositiva o exposición de motivos
	1.1.3 Análisis de beneficios
	1.1.4 Análisis del impacto de la vigencia de la norma en la legislación nacional
	1.1.5 Formula normativa
1.2 Los proyectos de decretos supremos	1.2.1 Título de disposición
	1.2.2 Parte expositiva o exposición de motivos
	1.2.3 Análisis costo - beneficio
	1.2.4 Análisis de impacto de la vigencia de la norma

Fuente: Ministerio de Justicia.

Como se observa, ninguna de las normas descritas lo conceptúa; la del Reglamento del Congreso lo exige como requisito y la ley incide en su aplicación y utilidad. Por ello, se hace necesario acudir a la doctrina para clarificar sus aspectos conceptuales, contenido y finalidad.

Como contribución a los descrito, Hernández (2014), evidenció en las leyes de equilibrio financiero del presupuesto del sector público del 2005 al 2014 con excepción del 2007 que: En el Capítulo II, referido a la estabilidad presupuestaria, establecen que los pliegos del gobierno nacional, los gobiernos regionales, los gobiernos locales, las empresas de los gobiernos regionales y las empresas de los gobiernos locales, en los proyectos de dispositivos legales que generen gasto público, deben contar con un Análisis Costo- Beneficio para el inicio de su trámite, el mismo que debe ser evaluado y elaborado por el pliego presupuestario

respectivo en términos cuantitativos y cualitativos y debe expresar el impacto de su aplicación en la ley de presupuesto.

A su vez, las leyes de equilibrio financiero del presupuesto del sector público del 2015 y 2016, contiene el mismo requisito en los proyectos de dispositivos legales que generen gasto público, el de contar con un Análisis Costo-Beneficio para el inicio de su trámite.

El Poder Judicial (setiembre de 2007) publicó la “Guía metodológica elaborada por el “Centro de Investigaciones Judiciales” con el objeto de coadyuvar a la reforma y mejora del sistema judicial. Allí señaló que el “propósito de la guía metodológica es que sirva de referencia y se constituya en una herramienta de ayuda para los Magistrados en la elaboración de proyectos

de ley, no pretendiendo imponer reglas de técnica legislativa de carácter obligatorio, sino por el contrario como un instrumento ilustrativo y orientador para jueces de los diferentes niveles existentes en el país”. La guía en el punto 6, referido a las «partes de la iniciativa legislativa», considera que esta debe contener: a) una exposición de motivos, b) un análisis costo beneficio, y c) el efecto de la vigencia de la norma en nuestra legislación nacional.

**a) Metodología del análisis coste-beneficio.**

El Análisis Costo Beneficio se constituye el punto de intersección entre la ciencia económica y el derecho respecto a la formación de las leyes. La economía, como ciencia que evalúa la eficiente asignación de recursos escasos entre fines alternativos, tiene a través de sus métodos y modelos económicos, estadísticos y econométricos la capacidad de predecir el comportamiento de los diversos agentes económicos, aporta a las ciencias jurídicas el cual tiene como finalidad regular la conducta humana, el análisis de los impactos económicos de la construcción de las futuras leyes.

Esta intersección entre la economía y el derecho “se conoce como el Análisis Económico del Derecho (AED). Esta metodología se basa en un ACB para convertir en números el derecho y tiene que ver con la justicia, con la conducta humana y con los valores”, (Hernandez, 2014).

Pero en este contexto, la mayor dificultad del análisis coste-beneficio es la monetización adecuada de esos impactos sociales, tanto de manera positiva como negativa, situación que en muchas ocasiones no resulta evidente. Esta monetización ayuda y permite la comparación de efectos que en origen pueden ser totalmente heterogéneos.

La teoría económica del análisis coste-beneficio ha ido evolucionando y desarrollando metodologías que han permitido dar soluciones a esta dificultad, aunque en ocasiones dichas valoraciones estén sujetas a la asunción de criterios que puedan resultar más o menos discutibles.

Saldaña (s.f), indicó que existen algunos elementos para el análisis costo beneficio, que se hace preciso indicar:

- **Supuestos:** El análisis toma como base los supuestos que permitirá simplificar un universo. Entre los supuestos significativos están los objetivos los mismos que representan la base para la evaluación de los beneficios. El análisis debe comenzar con un conjunto de supuestos específicos.
- **Modelo:** El análisis costo beneficio utiliza un modelo para conceptualizar el universo de servicios. Este modelo incorporara las ecuaciones necesarias, contiene una descripción cualitativa de los elementos importantes del universo.
- **Restricciones:** En un mundo sin restricciones, en cada entorno realista se encuentran restricciones entre ellos: limites presupuestales, factores políticos y otros factores cualitativos que no pueden ser cuantificados, por esta razón el análisis costo – beneficio contiene la identificación y discusión de dichos aspectos.
- **Alternativas:** lo fundamental del análisis costo – beneficio es la comparación de alternativas. El análisis iniciara con un conjunto de alternativas específicas. En ocasiones existirá una sola alternativa lo que provoca problemas analíticos complicados.

- Especificaciones y valoración de costos y beneficios: El análisis costo beneficio se plantea cuantitativamente. Por lo general se utiliza un común denominador para expresar a todos de una manera comparable (al igual que en la asignación de pesos).

A pesar que no es posible asignar todos los costos y beneficios utilizando un común denominador de cualquier manera se especifican cuantitativamente, que es esencial para la técnica.

- Consideración explícita del tiempo: El análisis costo – beneficio debe considerar el valor variable de un costo o beneficio según el tiempo en el que se desarrolla, esto se consigue por medio de la división de proyectos en periodos diferentes y la utilización de una “tasa de descuento” para comparar los valores del presente y futuro.
- Incertidumbre: La incertidumbre podría clasificarse en dos tipos la primera el “riesgo” en las que las posibilidades y las probabilidades están bien definidas de una situación y el otro tipo de incertidumbre en donde no se conocen las probabilidades de cada posibilidad. Los dos tipos se utilizan para cada problema en donde se usan técnicas que tratan el riesgo en cuanto a la incertidumbre requiere de un mayor análisis.

El análisis costo beneficio se constituye como una técnica para evaluar de manera económica una política o programa público, en virtud de ello para Aguirre y Durán (2017), “El método consiste en la comparación entre los beneficios y costos en términos monetarios que genera el programa o proyecto a lo largo del tiempo”, que permita tomar decisiones basadas en una estimación objetiva que se considere relevante (privado, de ciertos grupos de interés o de la sociedad en su conjunto).

Asimismo, nos indica que, para la identificación del conjunto de beneficios que se espera produzca el proyecto, se hace necesario definir los objetivos del programa y para la mejor cuantificación posible de cada uno de los beneficios identificados, se debe explicar las fuentes de información y los supuestos utilizados.

Por último, señala que: “La evaluación, desde un punto de vista económico, busca cuantificar la variación del bienestar de la sociedad en su conjunto, considerando tanto las variaciones en las cantidades como en el valor económico de los bienes y servicios afectados por el programa” (Aguirre y Durán, 2017, p. 523).

#### **1.1.4. Análisis costo-beneficio en el reglamento del congreso**

Se hace necesario señalar que, en el Perú el análisis del costo beneficio para la aplicación en proyectos de ley, se da:

En el marco de las recomendaciones internacionales sobre Análisis de Impacto Regulatorio (RIA en la terminología de la OCDE o AI - Análisis de Impacto, en el caso de la Comisión Europea). El ACB es una etapa clave en este proceso, y se nutre de la información que se presenta en otras etapas del AI, como la definición del problema, la identificación de los objetivos y las opciones normativas consideradas en el diseño de la propuesta (Centro de Capacitación y Estudios Parlamentarios, 2017).

En vista de ello se hace necesario que, en la construcción y formulación de los Proyectos de Ley, debe haber un marco explícito de referencia que permita asignar los recursos acordes a los preceptos de la Constitución y una economía de mercado, en vista que este mecanismo puede quedar afectada por el proyecto en cuestión, lo que justifica un estudio mucho más minucioso del proponente.

Por ello, el análisis costo-beneficio se incluye a partir de 1993 en el Reglamento del entonces Congreso Constituyente Democrático – CCD. En este periodo no es considerado como requisito para presentar un proyecto de ley primero, pero fue parte del análisis y estudio de los proyectos de ley por un Comité de Asesoramiento, a solicitud del Presidente del Congreso o de cada Presidente de Comisión Ordinaria; y era insertado en la propuesta legislativa conjuntamente con una exposición de motivos, con un análisis del efecto de la vigencia de la norma sobre la legislación nacional y un comentario sobre la incidencia ambiental, de ser el caso.

Posteriormente en 1995, con la instalación del Congreso unicameral, el análisis costo- beneficio se considera en el artículo 75 del Reglamento del Congreso como requisito para presentar una propuesta legislativa.

En dicho dispositivo se señala que “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 de costo-beneficio de la futura norma legal [...]”. En 1998, el artículo 75 fue modificado agregando un comentario sobre la incidencia ambiental, pero manteniendo como requisito para presentar una proposición legislativa el análisis costo-beneficio.

Sin embargo, esta modificación se dio a través de la unificación de 3 propuestas legislativas, cuyo objeto era introducir como requisito el análisis económico, incidencia del proyecto en el marco legal vigente, fuentes de financiamiento e impacto ambiental. Lamentablemente, el único requisito que fue expresamente incorporado en el texto final fue el referente a la incidencia ambiental, dejando el artículo en cuestión de la siguiente manera:

“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. [...]”.

Ortiz de Zevallos y Guerra (1998) citado en Hernández (2014), “señalan este aporte como un avance importante en los proyectos de ley que se presentaban sin suficiente sustento económico para comprender sus objetivos y propósitos”. Señalaron una propuesta metodológica para orientar el Análisis Costo Beneficio en los proyectos de ley, según los autores mediante una esquematización del pensamiento lógico, por lo que no se trata de una estructura rigurosa, sino de una serie de sugerencias que optimizarían su uso, que permitirían mejorar los proyectos de ley haciéndolas más eficientes. El desarrollo que hacen los autores es completo y profundo, para lo cual, desarrollaremos los dos primeros que, sobre

la base de la experiencia, no deberían faltar en ningún proyecto de ley, independientemente del tipo de norma que se trate. En un primer momento en función de la definición de la iniciativa, se debe identificar los costos y beneficios del proyecto, así como de otras alternativas compatibilizadas con el mismo fin. Los autores señalan que para ello se requiere realizar una comparación entre la situación sin proyecto con la situación con proyecto. En este punto, señalan que los legisladores no identifican bien los costos y beneficios atribuibles al proyecto.

Un segundo momento, como el proyecto de cierta manera beneficia o perjudica a diferentes grupos, recomiendan se identifiquen a aquellos grupos que obtendrán ventajas, y aquellos que se verán perjudicados a raíz del proyecto. Esta categorización no implica juicios de valor, simplemente evalúa las consecuencias del proyecto.

Para complementar al artículo 75, en el artículo 77 del Reglamento del Congreso se establece que, luego de verificar que el proyecto de ley cumple con los requisitos reglamentarios formales, esta se da trámite a las comisiones, y en caso de incumplimiento con los requisitos en el que se encuentra el análisis costo-beneficio, la iniciativa no puede ser recibida y será devuelta para que se subsane esta omisión. Constituyéndose de esta manera tan solo en un efecto formal.

Según Bullard (2003, p. 39) citado en Hernandez (2014), “lo que se persigue es evitar que los sistemas jurídicos, a la hora de legislar, generen desperdicios”.

Y ser ineficiente en la utilización de sus recursos en una sociedad donde estos son escasos se hace una realidad injusta, lo que hace pensar que el Derecho se haga eficiente no solo en términos jurídicos si no en términos económicos y que permita crear incentivos correctos en la conducta humana.

#### **1.1.5. Calidad de los proyectos de ley**

En el sistema institucional de nuestra democracia, por lo general se legisla de manera torrencial, en muchos casos por la presión de tener un titular de prensa o con el fin de intentar solucionar de manera precipitada diversos problemas que agobian al Gobierno de turno. La Ley, por definición debe ser general, cuyo objetivo es regular un conjunto de supuestos similares para solucionar problemas concretos o particulares.

Pareciera que a nadie le interesa, que tengamos un cuerpo legislativo coherente y comprensible por la mayoría de los ciudadanos, objetivo primordial de todo Estado que se considera moderno.

Para Fernández (2009), en referencia a la calidad formal de las normas:

“(…) alude a la corrección técnica de las reglas concretas que en ellas se contienen, tanto individualmente como en su conjunto, y exige no sólo claridad y precisión en su formulación, sino también racionalidad, coherencia y unidad de la norma, y respeto a otras normas y a los principios básicos del Ordenamiento jurídico en el que se integra. El control de la calidad formal de las normas emplea herramientas híbridas, de distinta naturaleza, para velar por la corrección teórica e institucional (dogmática) de las normas, su lógica y su formulación concreta, su organización y su colocación interna”.

La calidad de la ley para el buen funcionamiento del sistema jurídico según Mercado (2013), está referido a que: El estudio de impacto normativo formaría parte de la evaluación ex ante de la norma que debería servir como base fundamental de su motivación o justificación racional. A través de él se busca conseguir que las normas aprobadas sean solo las necesarias, que resulten proporcionadas a las finalidades que persiguen, sean eficaces en el cumplimiento de sus objetivos y comporten el menor coste posible para los ciudadanos.

En su ensayo Carrillo (2012), Analizó la “Teoría Legislativa” y explicó como algunos autores han elaborado modelos de legislación y criterios de evaluación de la calidad de las leyes, basándose en la Teoría de la Legislación, para una aplicación universal que permita extraer de ellos los elementos teóricos y metodológicos potencialmente aprovechables, y lo más importante, evitar errores en que pudieran eventualmente haber incurrido. Establecido que “Calidad de las leyes” es aquella que “tienen buena o mala calidad de acuerdo a parámetros previamente establecidos para realizar con objetividad la evaluación cualitativa” Carrillo (2012); hizo hincapié que los argumentos son de carácter empírico,

lingüísticos o técnico- jurídicos, y eventualmente otros de carácter político o filosófico para racionalizar la norma.

Bichachi (2004), indica en referencia al control de calidad del producto ley, que:

Los aportes que puede brindar la Ciencia de la Legislación para el estudio y superación del problema de la crisis de la ley y de los parlamentos, no se agotan en la redacción de los textos normativos ni solo proceden en la fase de elaboración de los mismos, sino que puede ser enriquecedora en muchos otros aspectos, entre ellos los que concierne a controlar a priori la necesidad o no de intervenir a través de la elaboración de una ley y a posteriori en cuanto a la verificación o control del cumplimiento de las normas.

Reflexión Democrática (2010), en su Boletín N° 147, muestra los resultados de los Proyectos de ley que han obtenido un mejor promedio de acuerdo a un indicador de Calidad, la que evalúa cinco aspectos del proyecto de ley: la selección del tema a ser legislado, el grado de innovación de la propuesta, el contenido de la exposición de motivos, el análisis costo beneficio y, por último, la técnica legislativa, donde, si un proyecto de ley no cumple con los requisitos señalados será valorado de forma negativa.

Por otro lado, Reflexión Democrática espera que la información proporcionada en el boletín sirva como un incentivo para mejorar la calidad de las leyes que se dan en el Congreso además de informar a la sociedad civil sobre el desempeño legislativo del mismo.

En el desarrollo de la “Teoría de la legislación. Algunos Planteamientos Generales” Pineda (2016), explicó que en los aspectos que incrementan la racionalidad o calidad de la ley, se requiere tener en cuenta de las especialidades en Técnica Legislativa, Teoría de la Regulación, Teoría y Filosofía del Derecho. Expresó que para implementar la calidad o racionalidad de la ley- se requieren asesores con formación jurídica política, que conozcan el procedimiento legislativo, que sean capaces de diseñar, redactar leyes, reglamentos y otras normas. Así mismo señala que, “se carece de un modelo racional de diseño legislativo”.

Del mismo modo propuso que debe dotar a la norma del máximo de racionalidad o calidad de la Ley. Para lo cual se requiere de: a) Los impulsos normativos, b) El análisis de las causas del problema a resolver, c) Los objetivos perseguidos, d) La claridad en su formulación, e) Los problemas lingüísticos y lógicos, f) El estudio de su efectividad o eficiencia. Del mismo modo plantea que la Teoría de la Legislación que debe considerar el contexto de producción legislativa, que es desarrollada en tres fases: pre legislativa, legislativa y pos legislativa.

Delgado-Guembes (2012) en el Manual del parlamento escribe que:

“(…) el éxito del régimen representativo se mide a través del esmerado y tenaz trabajo que realizan los congresistas para asegurarse que el pueblo cuenta con condiciones que le ofrecen mayor seguridad, prosperidad y confianza en sus relaciones con los demás. y que la eficacia del parlamento precisa del mejor grado y calidad de información sobre la realidad que aspira a normar un proyecto. Si bien es cierto la sola condición de representante es suficiente para que pueda presentarse un proyecto de ley, es importante el papel del congresista primero, y el del Congreso, y en segundo lugar, alcancen su finalidad, la formulación de proposiciones legislativas necesitan y merecen un contraste mínimo con los fenómenos sociales que el derecho debe a normar. La ley no es útil ni buena por sí misma. La ley tiene condición y esencia normativa por el poder que se le reconoce para establecer la diferencia entre el orden deseado o ideal para la convivencia política, y un estado de cosas basado en el capricho, la fuerza o el mero goce de los individuos que cohabitan dentro del mismo Estado”.

Oviedo (2014) en su libro plantea dos puntos de vista:

El primero una reflexión sobre la naturaleza del lenguaje normativo; proponiendo un conjunto de reglas de técnica legislativa para tener un camino para elaborar con suficiencia cualquier proyecto de ley y el otro punto de vista son las reflexiones sobre el lenguaje normativo, desde la óptica de la pragmática lingüística y la

ubicación de la propuesta legislativa en el marco de las disposiciones constitucionales en vigencia.

Propuso 41 reglas de técnica legislativa, organizadas en cinco ámbitos:

- a) Concepción de la iniciativa,
- b) Condiciones de viabilidad;
- c) Organización lógica;
- d) Redacción o estilo
- e) Forma de su presentación.

Seguidamente, propone una “check list” con la finalidad de corroborar que dichas reglas hayan sido aplicadas en orden y adecuadamente. Propone un método muy sencillo para evaluar la calidad de la aplicación de las reglas en referencia, con miras a su perfeccionamiento y mejor uso por parte de los operadores de la técnica legislativa.

Tomando en cuenta las siguientes dimensiones:

- a) Condiciones lógicas,
- b) Estilo legislativo,
- c) Organización formal,
- d) Reglas formales adicionales,
- e) Test de Sustentación de la Iniciativa

Por otro lado, el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (2013), en el marco de sus competencias, establece reglas técnicas claras y sencillas de redacción, agrupación y estructura para la elaboración de proyectos normativos.

Para cumplir con dicho objetivo, se ha tenido en cuenta lo previsto en los dispositivos normativos que regulan esta materia, se resalta la importancia de evaluar los antecedentes, la oportunidad, la conveniencia de efectuar un adecuado análisis costo beneficio, así como las implicancias que conllevaría la aprobación

de una propuesta normativa, todo ello entendido como criterios esenciales que deben ser apreciados al momento de fundamentarla.

De este modo, se busca propiciar que las propuestas normativas reflejen fidedignamente la decisión política que la institución intenta dar en cada caso y, en consecuencia, se alcance el objetivo específico perseguido. Y que estos apliquen correctamente las reglas de la técnica legislativa, lo cual no solo redundará en un mejor cumplimiento y aplicación de las normas, sino también facilitará la tramitación y aprobación de los dispositivos al interior de cada entidad u organismo público.

- a) Estructura y Reglas de la Fórmula Normativa,
- b) El Lenguaje Normativo,
- c) Fundamentación,
- d) Listas de verificación: Respecto de la necesidad y viabilidad, respecto de la redacción de la fórmula legal de la propuesta normativa y respecto de la fundamentación. Las listas de verificación son tres listas a manera de cuestionario, con el objeto de verificar el grado de cumplimiento de las reglas de técnica legislativa desarrolladas anteriormente.

## 1.2. Antecedentes

El Análisis Económico del Derecho, relaciona directamente la economía con el Derecho y deben tratar interdisciplinariamente fenómenos sociales determinados.

Para Anglas (2008) la relación que existe entre la economía y el derecho “Se fundamenta que (...) existe un elemento central: la eficiencia. Al enfrentar, tanto la economía como el derecho el problema de la escasez de recursos y como asignarlos, se busca siempre una solución eficaz socialmente”.

A su vez señala que “se trata en suma de la aplicación del método de razonamiento económico al derecho. No reemplaza al razonamiento jurídico sino lo complementa. El método aplicado es una mezcla de lógica deductiva y empirismo”. Por ende, “donde haya alternativas, escasez y en su virtud, elección, allí serán aplicables los métodos del Análisis

Económico, llegándose a la conclusión que no hay aspecto de la vida humana que no pueda ser incluido del análisis económico (Anglas, 2008).

Mercado (2013) en su artículo científico estableció que:

“(…) hoy se dan una serie de condiciones que pueden favorecer la utilización de las aportaciones del Análisis Económico del Derecho (AED), para completar una nueva teoría de la legislación que supere los estrechos corsés de la mejora de la técnica legislativa y que, desde una perspectiva integral y multidisciplinar del fenómeno jurídico, permita dar respuestas teóricas a los desafíos de la regulación jurídica de nuestros días, y a la problemática más amplia de la democracia y de la gobernanza, tal y como están siendo definidas en el ámbito europeo”.

Asimismo, afirma que en las dos últimas décadas se ha despertado un enorme interés por la calidad de la ley en el ámbito internacional hasta convertirse en un objetivo fundamental de la agenda política de numerosos gobiernos y organizaciones internacionales. En el contexto europeo, a partir de 1995, tanto la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) como la Unión Europea (UE), adoptaron iniciativas oficiales en los que se plasmaba su interés político en la mejora de la calidad de la regulación,

Hernández (2014), resaltó que “las falencias de los años iniciales persisten y los trabajos desarrollados sobre el ACB son formales, contienen poco análisis y son de baja calidad, a pesar de contar con diversas guías metodológicas elaboradas para presentar un ACB más sencillo”. Ante la pregunta que se hizo de ¿Qué puede estar sucediendo para no tener un ACB de mejor calidad en los proyectos de ley?, con las respuestas de diversos especialistas que han escrito sobre el tema, define “(…) el ACB es sencillo, pero tiene sus complicaciones que se presentan cuando se trata de adecuar una técnica utilizada para proyectos de inversión en proyectos de ley (...) es difícil realizar el análisis teniendo en cuenta la dinámica de los mercados y de la economía, y falta formación jurídica en los abogados para el análisis económico del derecho”. Tarazona, Neciosup y Durand (2012), resaltan los requisitos y presentación de las proposiciones a través del Artículo 75° del Reglamento del Congreso y las cuales deben: a) Exposición de Motivos donde se expresan los fundamentos, b) El efecto de la vigencia de la norma sobre la legislación nacional, c) El análisis costo beneficio de la futura norma legal. d)

Cuando corresponda un comentario sobre su incidencia ambiental.

En el Manual Parlamentario Delgado-Guembes (2012) señaló que: “El análisis costo-beneficio supone la introducción de una metodología que se basa en el concepto de que la legislación tiene efectos utilitarios para resultar beneficiosa a la sociedad, cuya explicitación es necesaria para filtrar y disminuir del espectro normativo aquélla cuya ventaja colectiva no sean tal”.

Asimismo, señala que: “La argumentación debe acompañarse, además, en la mayor utilidad y beneficios efectivos que con su vigencia la ley transforma y mejora las condiciones generales de la sociedad”. En general Delgado-Guembes (2012), que; “consideró la exigencia de requisitos y deja observar que las iniciativas tienden a usarlas con propósitos formales o retóricos”.

Para aprobar legislación basta que las mayorías y el gobierno accedan a darle un número a una pieza normativa. Para que la legislación, además, merezca la calificación de ley se requiere otro tipo de premisa: no basta que las mayorías o el gobierno tengan voluntad de legislar. La ley es un medio fundamental para estructurar a la sociedad según un orden legítimo, justo y general, que se justifique en criterios tanto éticos como políticos. Para legislar basta cualquier tipo de voluntad en el ejercicio del poder. Para crear una ley se valoran dimensiones sustantivas respecto a lo que tiene carácter crítica y colectivamente estructurante. Sin cumplir este requisito la ley puede serlo porque así se conviene en llamarla y en numerarla, pero no porque le corresponde ese significado y naturaleza, (Delgado-Guembes, 2012).

Haro (2011) explicó la importancia de la aplicación del análisis costo beneficio en las propuestas normativas por las siguientes razones: a) Permite al autor de la iniciativa clarificar su propuesta, detectando a los actores involucrados y qué los beneficia o perjudica. b) Mejora sus argumentos para los debates en los que deberá defender su iniciativa, tanto en las comisiones como en el pleno del Congreso. c) Mejora la calidad de los proyectos de ley. d) Posibilita también la calidad de las leyes y, por lo tanto, la mejora de la imagen del Congreso.

En ese sentido, Falconi (2014), plantea la necesidad de crear dentro del Congreso un órgano que se encargue de la Evaluación Institucional de la Ley, y buscan poner en la agenda parlamentaria peruana y latinoamericana la evaluación de la ley desde un enfoque

propio y, por consiguiente, distinto al que se tiene en los principales modelos de América y Europa.

Asimismo, resalta que, en los parlamentos, se aprueban muchas leyes pero los ciudadanos perciben, quizá erróneamente, que estas tienen nula implicancia en la solución de los principales problemas sociales, políticos o económicos que los aquejan. Por lo que urge reducir la velocidad de la función legislativa y propone la evaluación institucional de la Ley en el Perú, evaluar sus ajustes sustanciales que permitan un fundamental desarrollo social y económico del país, sobre todo fomentar la participación ciudadana, tan necesaria cuando se trata de mejorar la legitimidad de la ley y del ordenamiento jurídico.

Arias-Sschereiber *et al.* (2014), en su investigación se presentó un balance actualizado de la aplicación del Análisis Costo Beneficio (ACB) en la evaluación anticipada de los efectos de los proyectos de ley del Congreso de la República, así como las perspectivas de su efectiva implementación considerando los avances internacionales alcanzados en los últimos años en el desarrollo de metodologías de impacto regulatorio.

Analizaron la calidad del análisis costo-beneficio en una muestra estadística de 178 proyectos de ley; y cuyas principales conclusiones fueron: a. La calidad del análisis costo-beneficio convencional el 9,6% de las propuestas analizadas resulta aceptable, que el 55,6% del total de las proposiciones califican como “proyectos de ley con un análisis costo-beneficio legislativo (básico o elemental) “adecuado” pero convencional “inadecuado” y el 34,8% del total de las propuestas es del todo inadecuado, es decir, en ellas no se da cuenta de haberse seguido los pasos más elementales o básicos propios de la metodología análisis costo-beneficio, concluyendo que en el Congreso de la República no se vienen aplicando el análisis costo-beneficio eficientemente, aun cuando formalmente los proyectos llevan en la exposición de motivos una sección con el título “análisis costo-beneficio análisis costo-beneficio”. b. Sostienen que el análisis costo-beneficio contribuye a evitar errores comunes. c. Esbozan que se debe analizar las características de la metodología de evaluación de impactos regulatorios en uso de la cultura jurídica.

Para el Centro de Capacitación y Estudios Parlamentarios (2017), señala que:

El concepto de racionalidad económica está en la base de la utilización del ACB como guía para las decisiones gubernamentales, especialmente en economías en desarrollo



como el Perú. En estos casos el interés público exige que se haga el máximo esfuerzo para hacer un uso eficiente de los recursos públicos: esto significa lograr los objetivos de política pública propuestos, con el menor uso de recursos económicos o presupuestales.

En este marco debe entenderse la exigencia de incluir un ACB en las iniciativas legislativas y en los dictámenes de proyectos de ley que evalúan y aprueban las comisiones del Congreso de la República. En principio, esta exigencia busca proporcionar los elementos que orienten la labor parlamentaria en favor de los proyectos legislativos que tengan el mayor incremento esperado en el bienestar general.

## CAPÍTULO II

### PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

#### 2.1. Identificación del problema

Los temas que involucran a la Economía y el Derecho a menudo conllevan críticas y enfrentamientos por parte de juristas y economistas. Pero, al recurrir a diversas teorías y doctrinas para entender ambas ciencias nos damos cuenta que tienen una fuerte interrelación. En ese sentido, la economía y el análisis que se desarrolla en torno a temas jurídicos resulta no solo interesante sino necesario e importante, por lo que creemos que el Derecho debe tomar en cuenta los criterios que nos ofrece la Economía.

Hoy, para la población se hace común relacionar cuando se habla de leyes al Derecho, pues ya se sabe que todo nuestro actuar está relacionado bajo normas. Pero a pesar de ello, no todos analizamos o reflexionamos sobre el costo y eficiencia de una norma. De allí nace la necesidad de aplicar una metodología que me permita conocer ese costo que es generado en la elaboración de una norma y que me permita evaluar y determinar su eficiencia para la población.

Ahora nacen muchas interrogantes ¿Quiénes están facultados para presentar un proyecto de ley?

¿Cuál es la estructura legal para presentar un proyecto de ley? ¿Qué tiene que ver el Análisis Costo- Beneficio en la futura norma legal? Es decir, son preguntas y cuyas respuestas han permitido introducir el análisis económico en el derecho, en especial en lo relacionado a la construcción de propuestas legislativas y cómo se presenta esta técnica en la nueva corriente del derecho con la finalidad de mejorar la calidad de las leyes.

El Análisis Costo-Beneficio (ACB) es una metodología que se usa para evaluar los costos y beneficios de los proyectos de inversión nos permite y ayuda también para evaluar los costos de los proyectos de ley o normas, con la finalidad, en este último caso, de conocer los efectos futuros de la ley. El Análisis Costo-Beneficio es utilizado para convertir en números los impactos de las leyes, de tal forma que los legisladores tengan en cuenta tales cantidades a la hora de tomar decisiones.

Desde 1993 en el Reglamento del Congreso de la República se ha establecido que las propuestas legislativas deben contener como requisito el análisis costo beneficio, siendo un marco metodológico con la finalidad de identificar los costos y beneficios asociados a una propuesta normativa y aprobar consensos en decisiones de política económica, social o ambiental. Este análisis se hace importante en un proyecto de ley, pues la norma de aprobarse, tendrá un impacto directo en la sociedad. De esta manera, dicho análisis permitirá contextualizar de qué manera dicho proyecto de ley va a repercutir en las conductas de los ciudadanos, qué beneficios les va otorgar y a cambio de qué, permitiéndole al legislador tener una idea más clara de si dicho proyecto de ley debe aprobarse o no.

Lamentablemente, la mayoría de las normas que se aprueban y entran en vigencia en nuestro país no han sido materia de un mínimo análisis costo beneficio que permita determinar no solo el costo de la aprobación de la norma, sino también en la eficiencia y calidad de su aplicación. Es decir, si la norma cumple su finalidad e impacto en beneficio de la población.

En ese sentido, se puede ver -cada vez con mayor frecuencia- que diversos proyectos de ley, referidas a modificaciones estructurales, de carácter general e incluso reformas constitucionales, cuentan con el acápite del análisis costo beneficio siendo evidente entonces que los Congresistas consignan este estudio solo por cumplir una obligación legal, pero sin la debida profundización en su análisis, dicho, en otros términos, de la totalidad de proyectos de ley presentados por los Congresistas, casi un porcentaje muy significativo no tiene el análisis costo – beneficio cuantitativo y si cuentan con ello, están deficientemente mal elaborados y con carencia de supuestos técnicos que los sostengan producto del desconocimiento de la realidad a resolver entre otros.

Consideramos que este tema no solo debe preocupar a juristas o economistas, sino que nos compete a todos, en vista que el espíritu de la norma y el costo asociado a ella no

perjudica o beneficia a una parte de la población, sino es de cumplimiento obligatorio para toda la sociedad.

Nuestro ordenamiento jurídico requiere normas que regulen las relaciones jurídicas de la población de una manera eficiente, por lo que se hace necesario que el análisis económico del Derecho debe estar presente en la elaboración, su discusión y aplicación de una norma para garantizar un beneficio acorde con su costo. La finalidad de toda norma debe estar orientada al desarrollo y crecimiento del país, por ello es importante que el análisis de costo-beneficio se realice de manera rigurosa y coherente, pues no solo es un requisito que cumplir, sino se constituye una necesidad para contribuir a determinar los efectos beneficiosos y perjudiciales de su entrada en vigencia.

## **2.2. Enunciados del problema**

### **2.2.1. Problema general**

¿Cuál es la relación que existe entre la aplicación del análisis costo beneficio de los proyectos de ley y la calidad de las leyes del Perú en el 2015?

### **2.2.2. Problemas específicos**

- ✓ ¿Cuál es la relación que existe entre la identificación del problema a resolver de los proyectos de ley y la calidad de las leyes del Perú en el 2015?
- ✓ ¿Cuál es la relación que existe entre las causas del problema a resolver de los proyectos de ley y la calidad de las leyes del Perú en el 2015?
- ✓ ¿Cuál es la relación que existe entre los beneficios netos de los proyectos de ley y la calidad de las leyes del Perú en el 2015?
- ✓ ¿Cuál es la relación que existe entre la identificación de actores de los proyectos de ley y la calidad de las leyes del Perú en el 2015?
- ✓ ¿Cuál es la relación que existe entre la viabilidad socio económica de los proyectos de ley y la calidad de las leyes del Perú en el 2015?

## **2.3. Justificación**

El despilfarro de los recursos del Estado en nuestro país es factible porque no hay una evaluación detallada de los impactos económicos y sociales de las propuestas normativas,

y son escasos los nexos entre el Estado y los ciudadanos. En tal perspectiva el proyecto de investigación tiene como finalidad que la elaboración de normas jurídicas por parte del Estado sea más transparentes y eficientes.

Sin embargo, las funciones básicas del Congreso de la República son legislar, fiscalizar y representar. Para cumplir con estas funciones, su Reglamento define su organización y funcionamiento, establece los derechos y deberes de los congresistas y regula los procedimientos parlamentarios para tal fin.

Para ejercer la función legislativa el artículo 107 de la Constitución Política dice: “El Presidente de la República y los Congresistas tienen derecho a iniciativa en la formación de leyes. También tienen el mismo derecho en las materias que les son propias los otros poderes del Estado, las instituciones públicas autónomas, los Gobiernos Regionales, los Gobiernos Locales y los colegios profesionales. Asimismo, lo tienen los ciudadanos que ejercen el derecho de iniciativa conforme a ley”.

El artículo 75 del Reglamento del Congreso establece que las proposiciones de ley o proyectos de ley presentados deben contar con los requisitos siguientes: a) Exposición de motivos, donde se expresen sus fundamentos, b) Efecto de la vigencia de la norma que se propone sobre la legislación nacional, c) Análisis costo-beneficio (ACB) de la futura norma legal, y d) Cuando corresponda, un comentario sobre su incidencia ambiental. Se hace referencia también que las proposiciones de resolución legislativa se sujetan a los mismos requisitos del proyecto de ley en lo aplicable.

Para dicho efecto, planteamos la mejor utilización del Análisis Costo-Beneficio como herramienta en su evaluación. En ese sentido, se pretenderá analizar las leyes que han utilizado la metodología análisis costo beneficio y su efecto en beneficio de la población; como se ha utilizado en la formulación, construcción y discusión de las normas y como se ha manifestado el beneficio de las leyes en el Perú en el 2015.

Por ejemplo, en el proyecto que busca regular la donación de alimentos en buen estado que hayan perdido valor comercial y se encuentren aptos para el consumo humano, la norma busca regular que las empresas reguladoras, importadoras, distribuidoras y comercializadoras de alimentos podrán donar estos alimentos en favor de instituciones públicas o privadas sin fines de lucro, para lo cual se modifica el TOU del Impuesto a la Renta y del Impuesto General a las ventas. Un correcto uso del ACB nos llevaría a

identificar que empresas públicas y entidades sin fines de lucro pueden acogerse a este beneficio, cuál sería el impacto de estas donaciones sean consideradas como costo para las empresas y cuan beneficio acarrea la entrega de alimentos a las poblaciones vulnerables y quienes sería los principales afectados por la ley -aunque no los únicos-, qué beneficios y costos trae a ambos grupos los derechos y obligaciones que la ley otorga, qué beneficios trae frente a la regulación actual, entre otros, serían preguntas a responder en el ACB.

Contrario a lo mencionado en el párrafo anterior, el proyecto se limita a decir que la ley no irroga costo alguno al Estado. Resulta bastante cuestionable creer que un proyecto que busca modificar e incluir la donación de alimentos en buen estado que hayan perdido valor comercial no genera costos al Estado, sobre todo cuando impone esa donación como costo para la empresa y así disminuir el pago de su impuesto a la renta, lo cual evidentemente, no puede ser gratuito (Ver anexo 2).

En consecuencia, la presente investigación es relevante porque permitirá que los ciudadanos conozcan la necesidad de aplicar el Análisis Costo-Beneficio, considerando que son los asesores y secretarios técnicos quienes en su gran mayoría participan en la elaboración, análisis y aprobación de las propuestas normativas del Estado, se plantea que su conocimiento y aplicación sea factible y se tenga cada vez en cuenta en los impactos sociales y económicos en la sociedad.

## **2.4. Objetivos**

### **2.4.1. Objetivo general**

Determinar la relación que existe entre la aplicación del análisis costo beneficio de los proyectos de ley y la calidad de las leyes del Perú en el 2015.

### **2.4.2. Objetivos específicos**

- ✓ Determinar la relación que existe entre la identificación del problema a resolver de los proyectos de ley y la calidad de las leyes del Perú en el 2015.
- ✓ Determinar la relación que existe entre las causas del problema a resolver de los proyectos de ley y la calidad de las leyes del Perú en el 2015.

- ✓ Determinar la relación que existe entre los beneficios netos de los proyectos de ley y la calidad de las leyes del Perú en el 2015.
- ✓ Determinar la relación que existe entre la identificación de actores de los proyectos de ley y la calidad de las leyes del Perú en el 2015.
- ✓ Determinar la relación que existe entre la viabilidad socio económica de los proyectos de ley y la calidad de las leyes del Perú en el 2015.

## 2.5. Hipótesis

### 2.5.1. Hipótesis general

Existe relación significativa entre la aplicación del análisis costo beneficio de los proyectos de ley y la calidad de las leyes del Perú en el 2015.

### 2.5.2. Hipótesis específicas

- ✓ Existe relación significativa entre la identificación del problema a resolver de los proyectos de ley y la calidad de las leyes del Perú en el 2015.
- ✓ Existe relación significativa entre las causas del problema a resolver de los proyectos de ley y la calidad de las leyes del Perú en el 2015.
- ✓ Existe relación significativa entre los beneficios netos de los proyectos de ley y la calidad de las leyes del Perú en el 2015.
- ✓ Existe relación significativa entre la identificación de actores de los proyectos de ley y la calidad de las leyes del Perú en el 2015.
- ✓ Existe relación significativa entre la viabilidad socio económica de los proyectos de ley y la calidad de las leyes del Perú en el 2015.

## CAPÍTULO III

### MATERIALES Y MÉTODOS

#### 3.1. Lugar de estudio

La investigación se desarrollará en el Congreso de la República en la ciudad de Lima, tomaremos en cuenta los Proyectos de Ley y Leyes, y verificar el nivel de aplicación y conocimiento del Análisis Costo Beneficio.

#### 3.2. Población

El estudio contará con una población aleatoria constituida por 81 funcionarios entre asesores, especialistas parlamentarios y secretarios técnicos de las diversas comisiones ordinarias del Congreso de la República, quienes son los encargados de la admisibilidad y proceden al análisis y dictamen de los 623 proyectos de ley del periodo del 2015.

#### 3.3. Muestra

Para la determinación de la muestra se recurrió al muestreo probabilístico, calculada con la siguiente formula:

Son 67 funcionarios del Congreso de la República entre asesores, especialistas parlamentarios y secretarios técnicos de las comisiones ordinarias, quienes informan admisibilidad. proceden al análisis y proceden al dictamen de los 623 proyectos de ley del periodo del 2015.

#### 3.4. Método de Investigación

El método de investigación utilizado es hipotético deductivo, donde se examina u observa un problema (o unos problemas) desde tantas perspectivas metodológicas,

epistemológicas y técnicas como le resulte posible y la creación de hipótesis para explicarla y deducir las consecuencias más elementales y comprobar la verdad de los enunciados deducidos comparándolas con la experiencia (Hernández *et al.*, 2014).

### **3.5. Descripción detallada de métodos por objetivos específicos**

#### **3.5.1. Tipo de estudio, nivel y enfoque Tipo de Estudio**

Es de tipo Aplicada. Según Murillo (2008), la “investigación práctica o empírica”, que se caracteriza porque busca la aplicación o utilización de los conocimientos adquiridos, a la vez que se adquieren otros, después de implementar y sistematizar la práctica basada en investigación. El uso del conocimiento y los resultados de investigación que da como resultado una forma rigurosa, organizada y sistemática de conocer la realidad”.

#### **3.5.2. Nivel o alcance**

El estudio es de nivel correlacional donde se analizará la relación existente entre las variables: análisis costo beneficio de los proyectos de ley y la calidad de la ley, con el estadístico del coeficiente de Rho de Spearman.

Hernández *et al.* (2014), precisó que: “el estudio tipo correlacional, es la evaluación o el grado de asociación entre dos o más variables, medir cada una de ellas (presuntamente relacionadas) y, después, cuantificar y analizar la vinculación”.

#### **3.5.3. Enfoque o naturaleza**

El estudio es de enfoque cuantitativo.

Hernández *et al.* (2014), precisa que el enfoque cuantitativo es un conjunto de procesos, secuencial y probatorio. Cada etapa precede a la siguiente y no podemos cambiar, el orden es riguroso, aunque desde luego, podemos redefinir alguna fase. Parte de una idea, que va acotándose y, una vez delimitada, se derivan objetivos y preguntas de investigación, se revisa la literatura y se construye un marco o una perspectiva teórica. De las preguntas se establecen hipótesis y determinan variables; se desarrolla un plan para probarlas; se miden las variables en un

determinado contexto; se analizan las mediciones obtenidas, y se establece una serie de conclusiones respecto de la(s) hipótesis.

En la presente investigación se usarán los instrumentos para la recolección de datos para probar la hipótesis análisis costo beneficio de los proyectos de ley y la calidad de la ley.

#### **3.5.4. Diseño de la investigación**

El presente trabajo cuenta con un diseño no experimental. Este diseño describe relaciones entre dos o más categorías, conceptos o variables en un momento determinado.

Lo que se mide-analiza (enfoque cuantitativo) o evalúa-analiza (enfoque cualitativo) es la asociación entre categorías, conceptos, objetos o variables en un tiempo determinado. Es uno de los diseños más usados en el ámbito de la investigación en educación y las ciencias sociales.

Los diseños correlacionales-causales pueden limitarse a establecer relaciones entre variables sin precisar el sentido de causalidad ni pretender analizar relaciones de causalidad. Cuando se limitan a relaciones no causales, se fundamentan en ideas o hipótesis correlacionales, y cuando buscan evaluar relaciones causales, se basan en ideas o hipótesis causales.

#### **3.5.5. Técnicas e instrumentos de recolección de datos Técnica de recolección de datos**

La técnica de recolección de datos utilizado en esta investigación fue la encuesta; al respecto, López - Roldan & Fachelli (2015), señalaron que la encuesta, como instrumento de observación o recogida-producción de la información, se aleja de las formas de observación directa de los hechos. Por el contrario, la información se recoge a través de las manifestaciones verbales de los sujetos que resultan de la formulación de preguntas previamente establecidas.

##### **a) Instrumentos de recolección de datos**

Los instrumentos utilizados en el presente estudio son las escalas de actitud. La escala tipo likert es una escala psicométrica usada especialmente para

comprender las opiniones, así como las actitudes de una persona hacia determinada situación. Las escalas permiten medir reacciones, actitudes y comportamientos de una persona y calificar las respuestas de los entrevistados.

#### **b) Ficha técnica del cuestionario costo beneficio**

Autor: Jaime Edward Sánchez Parra.

- Propósito: Conocer la percepción respecto a la aplicación de la metodología análisis costo beneficio en los proyectos de ley.
- Forma de administrar: Individual y colectiva Tiempo: 20 minutos aproximadamente.
- Usuarios: Asesores y secretarios técnicos de las comisiones del parlamento Corrección: Manual.
- Puntuación: El instrumento se ha construido tomando en cuenta el escalamiento de Rensis Likert. Se presenta un total de 17 ítems y se solicita al examinado que externe su reacción eligiendo una de las categorías en cada ítem de la escala. Entonces, a cada ítem se le asigna un valor numérico. Tal como se observa a continuación: 1. Muy en desacuerdo 2. En desacuerdo 3. Ni en acuerdo ni en desacuerdo 4. De acuerdo 5. Muy de acuerdo.

Así, el examinado obtiene una puntuación respecto de la afirmación y al final su puntuación total, sumando las puntuaciones obtenidas en relación con todas las afirmaciones. La puntuación total se interpreta de la siguiente manera:

Tabla 5

*Ficha Técnica del Cuestionario Costo Beneficio*

	Muy en desacuerdo	En desacuerdo	Ni en acuerdo ni en desacuerdo	De acuerdo	Muy de acuerdo
Costo Beneficio	17-31	32-45	46-60	61-75	76-85
Identificación del problema.	2-3	4-5	6-7	8-9	15
Causas del problema.	3-5	6-8	9-11	12-14	15
Beneficios netos	4-7	8-11	12-15	16-19	20
Identificación de actores	4-7	8-11	12-15	16-19	20
Viabilidad socio económica	4-7	8-11	12-15	16-19	20

**c) Ficha técnica del cuestionario calidad de las leyes**

Autor: Jaime Edward Sánchez Parra.

- Propósito: Conocer la percepción respecto a la calidad de las leyes Forma de administrar: Individual y colectiva
- Tiempo: 20 minutos aproximadamente.
- Usuarios: Asesores y secretarios técnicos de las comisiones del parlamento Corrección: Manual.
- Puntuación: El instrumento se ha construido tomando en cuenta el escalamiento de Rensis Likert. Se presenta un total de 17 ítems y se solicita al examinado que externé su reacción eligiendo una de las categorías en cada ítem de la escala. Entonces, a cada ítem se le asigna un valor numérico. Tal como se observa a continuación: 1. Muy en desacuerdo 2. En desacuerdo 3. Ni en acuerdo ni en desacuerdo 4. De acuerdo 5. Muy de acuerdo.

Así, el examinado obtiene una puntuación respecto de la afirmación y al final su puntuación total, sumando las puntuaciones obtenidas en relación con todas las afirmaciones. La puntuación total se interpreta de la siguiente manera:

Tabla 6

*Ficha Técnica del Cuestionario Calidad de las Leyes*

	Muy en desacuerdo	En desacuerdo	Ni en acuerdo ni en desacuerdo	De acuerdo	Muy de acuerdo
CALIDAD DE LAS LEYES	17-31	32-45	46-60	61-75	76-85
Condiciones Lógicas	4-7	8-11	12-15	16-19	20
Estilo Legislativo	3-5	6-8	9-11	12-14	15
Organización Formal	3-5	6-8	9-11	12-14	15
Reglas formales adicionales	3-5	6-8	9-11	12-14	15
Sustentación de la iniciativa	4-7	8-11	12-15	16-19	20

### 3.5.6. Validación de los instrumentos

La validez simplemente viene a ser el grado en que un determinado instrumento de medición realmente mide la variable que pretende medir (Hernández *et al.*, 2014).

De acuerdo a la investigación realizada, fue necesaria la validación del instrumento a través de expertos metodológicos (validez de contenido), a fin de tener un mejor criterio en el uso de los instrumentos que se aplicaron a funcionarios públicos del Congreso de la República del Perú. Los instrumentos fueron validados por tres expertos en la temática.

A continuación, mostramos los resultados de la validez de contenido de los instrumentos utilizados.

Tabla 7

*Resultado de la Validez de los Instrumentos*

VALIDADOR	GRADO	OPINIÓN
Hernán William Hernández Sánchez	Doctor	Aplicable
Jorge Rivera Calderón	Doctor	Aplicable
Mercedes Jhesnifers Ocampo Reátegui	Doctora	Aplicable

**a) Validez del Instrumento N° 1: “Costo Beneficio”**

✓ Criterio: claridad

Tabla 8

*Validez por Juicio de Expertos de Instrumento N° 1 Mediante Prueba Binomial*

	Categoría	N	Proporción observada	Prop. de prueba	Sig. exacta (bilateral)	Decisión
juez1	si	17	1,00	,50	,000	significativo
juez2	si	17	1,00	,50	,000	significativo
juez3	si	17	1,00	,50	,000	significativo

Apreciamos en la tabla N° 8 una probabilidad promedio =  $0.000 < 0.05$ , por lo cual con el procedimiento de la prueba binomial nos indica que el instrumento de observación según su claridad es válido en su contenido según la apreciación de los 3 jueces, es decir se entienden sin dificultad alguna los enunciados de los ítems observados, siendo estos concisos, exactos y directos.

✓ Criterio: pertinencia

Tabla 9

*Validez por Juicio de Expertos de Instrumento N° 1 Mediante Prueba Binomial*

	Categoría	N	Proporción observada	Prop. de prueba	Sig. exacta (bilateral)	Decisión
juez1	si	17	1,00	,50	,000	significativo
juez2	si	17	1,00	,50	,000	significativo

juez3 si 17 1,00 ,50 ,000 significativo si

Apreciamos en la tabla N° 9 una probabilidad promedio =  $0.000 < 0.05$ , por lo cual con el procedimiento de la prueba binomial nos indica que el instrumento de observación según su pertinencia es válido en su contenido según la apreciación de los 3 jueces, es decir los ítems corresponden al concepto teórico formulado.

✓ Criterio: relevancia

Tabla 10

*Validez por Juicio de Expertos de Instrumento N° 1 Mediante Prueba Binomial*

		Categoría	N	Proporción observada	Prop. de prueba	Sig. exacta (bilateral)	Decisión
juez1	si	17	1,00	,50	,000	significativo	si
juez2	si	17	1,00	,50	,000	significativo	si
juez3	si	17	1,00	,50	,000	significativo	si

Apreciamos en la tabla N° 10 una probabilidad promedio =  $0.000 < 0.05$ , por lo cual con el procedimiento de la prueba binomial nos indica que el instrumento de observación según su relevancia es válido en su contenido según la apreciación de los 3 jueces, es decir los ítems son apropiados para representar al componente o dimensión específica del constructo.

**b) Validez del Instrumento N° 2: “Calidad”**

✓ Criterio: claridad

Tabla 11

*Validez por Juicio de Expertos de Instrumento N° 2 Mediante Prueba Binomial*

		Categoría	N	Proporción observada	Prop. de prueba	Sig. exacta (bilateral)	Decisión
juez1	si	17	1,00	,50	,000	significativo	si
juez2	si	17	1,00	,50	,000	significativo	si
juez3	si	17	1,00	,50	,000	significativo	si

Apreciamos en la tabla N° 11 una probabilidad promedio =  $0.000 < 0.05$ , por lo cual con el procedimiento de la prueba binomial nos indica que el instrumento de observación según su claridad es válido en su contenido según la apreciación de los 3 jueces, es decir se entienden sin dificultad alguna los enunciados de los ítems observados, siendo estos concisos, exactos y directos.

✓ Criterio: pertinencia

Tabla 12

*Validez por Juicio de Expertos de Instrumento N° 2 Mediante Prueba Binomial Criterio de Pertinencia*

		Categoría	N	Proporción observada	Prop. de prueba	Sig. exacta (bilateral)	Decisión
juez1	si	17	1,00	,50	,000	significativo	si
juez2	si	17	1,00	,50	,000	significativo	si
juez3	si	17	1,00	,50	,000	significativo	si

Apreciamos en la tabla N° 12 una probabilidad promedio =  $0.000 < 0.05$ , por lo cual con el procedimiento de la prueba binomial nos indica que el instrumento de observación según su pertinencia es válido en su contenido según la apreciación de los 3 jueces, es decir los ítems corresponden al concepto teórico formulado.

✓ Criterio: relevancia

Tabla 13

*Validez por Juicio de Expertos de Instrumento N° 2 Mediante Prueba Binomial Criterio de Relevancia*

		Categoría	N	Proporción observada	Prop. de prueba	Sig. exacta (bilateral)	Decisión
juez1	si	17	1,00	,50	,000	significativo	si
juez2	si	17	1,00	,50	,000	significativo	si
juez3	si	17	1,00	,50	,000	significativo	si

Apreciamos en la tabla N° 13 una probabilidad promedio =  $0.000 < 0.05$ , por lo

cual con el procedimiento de la prueba binomial nos indica que el instrumento de observación según su relevancia es válido en su contenido según la apreciación de los 3 jueces, es decir los ítems son apropiados para representar al componente o dimensión específica del constructo.

### 3.5.7. Confiabilidad de los instrumentos

La confiabilidad tiene que ver con el grado en que la aplicación de un instrumento de forma repetida en un mismo sujeto producirá un resultado similar (Hernández *et al.*, 2014).

La confiabilidad del cuestionario de costo beneficio para el presente estudio se determinó a través del coeficiente alfa de Cron Bach, por lo que fue necesario el uso de una muestra piloto, la cual fue conformada por 10 personas con similares características que la población estudiada, a quienes se les aplicó el instrumento para determinar su confiabilidad.

Tabla 14

#### *Confiabilidad Variable 1*

Estadísticas de fiabilidad	
Alfa de Cronbach	N° de elementos
,950	17

De la tabla N° 14 se observa a través de los resultados de la encuesta piloto que el grado de confiabilidad del instrumento de la variable 1: Costo beneficio de 17 ítems, obtenido a partir del valor del indicador de Alfa de Cron Bach es de 0,950, lo que significa que el instrumento presenta muy alto grado de confiabilidad, por lo que se sugiere su aplicación a la muestra para la presentación de resultados.

Respecto a la confiabilidad de la encuesta a funcionarios públicos sobre la calidad de las leyes, fue necesario el uso de una muestra piloto, la cual fue conformada por 10 personas con similares características que la población estudiada, a quienes

se les aplicó el instrumento para determinar su confiabilidad. El análisis de confiabilidad de la consistencia interna del instrumento arroja un coeficiente Alfa Cronbach de 0,921 por lo tanto, el instrumento tiene un muy alto grado de confiabilidad.

Tabla 15

*Confiabilidad Variable 2*

Estadísticas de fiabilidad

Alfa de Cronbach	N de elementos
,921	17

De la tabla N° 15, se observa a través de los resultados de la encuesta piloto que el grado de confiabilidad del instrumento de la variable 2: calidad de las leyes de 17 ítems, obtenido a partir del valor del indicador de Alfa de Cronbach es de 0,921, lo que significa que el instrumento presenta muy alto grado de confiabilidad, por lo que se sugiere su aplicación a la muestra para la presentación de resultados.

### 3.5.8. Métodos de Análisis de datos

Los datos fueron sometidos a un estudio sistemático que implicó el análisis e interpretación pertinente en cuanto a la relación entre las variables (Costo beneficio y calidad); para lograr esto, una vez aplicado los instrumentos para medir las variables, se realizó el procesamiento y almacenamiento de los datos en una base para su respectivo análisis, para el cual se hizo uso del programa Microsoft Excel 2018. Asimismo, se utilizó el software estadístico SPSS (Paquete Estadístico para la Ciencias Sociales) en su versión 24, con el cual hicimos uso de la estadística descriptiva para presentar las tablas de distribución de frecuencias con sus respectivas figuras. Para determinar la relación entre las variables se utilizó el coeficiente de Rho de Spearman, el cual es una medida de asociación que resulta apropiada para datos ordinales, que permite medir la relación entre dos variables. Los coeficientes comprenden valores que van entre -1 y 1 y son



interpretados igual que las correlaciones de Pearson. Hernández *et al.*, (2004) así lo menciona en su libro Metodología de la Investigación.

Es necesario mencionar que en la presente investigación se hizo uso del muestreo probabilístico.

Una hipótesis se retiene como un valor aceptable del parámetro, si es consistente con los datos. Si no lo es, se rechaza (pero los datos no se descartan). Para comprender lo que es la prueba de hipótesis en la estadística inferencial es necesario revisar los conceptos de distribución muestral y nivel de significancia.

## CAPÍTULO IV

### RESULTADOS Y DISCUSIÓN

#### 4.1. Presentación de resultados

##### 4.1.1. Resultados descriptivos de la aplicación de la metodología costo beneficio

Tabla 16

*Niveles de Aplicación de la Metodología Costo Beneficio en Proyectos de Ley del Periodo del 2015*

	Frecuencia	Porcentaje
Muy de acuerdo	50	74,63
De acuerdo	14	20,90
Ni en acuerdo ni en desacuerdo	02	02,99
En desacuerdo	01	01,49
Muy en desacuerdo	00	00,00
Total	67	100,0

En la tabla 16, el 74,63% de los asesores y secretarios técnicos de las comisiones, quienes informan admisibilidad y proceden al análisis y dictamen de los 623 proyectos de ley del periodo del 2015, consideran que están muy de acuerdo con la aplicación de la metodología costo beneficio en los proyectos de ley, mientras que

en el 20,90% restante señala que está de acuerdo con la aplicación de dicha metodología. La misma descripción se observa en la gráfica 1.

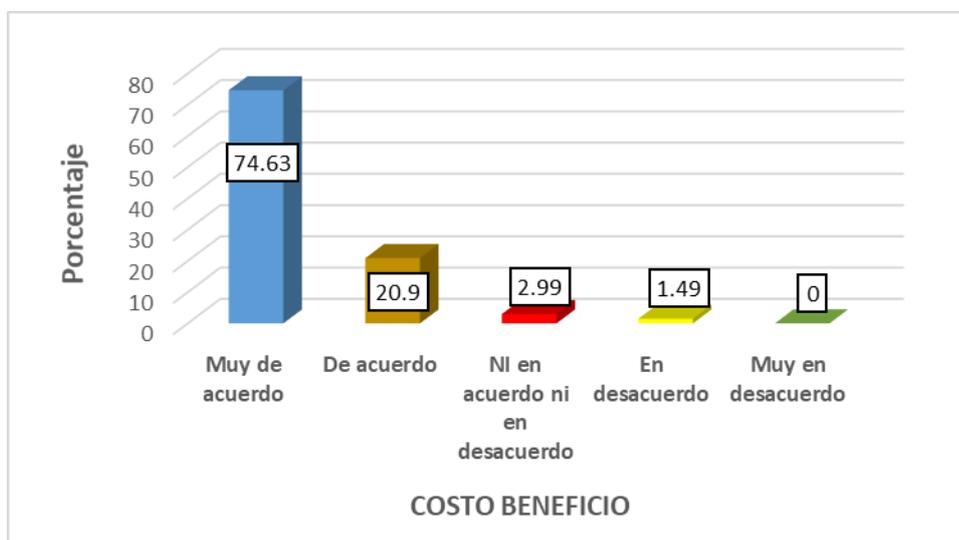


Figura 1. Niveles de Aplicación de la Metodología Costo Beneficio en Proyectos de Ley del Periodo del 2015.

Tabla 17

*Niveles de Aplicación de la Identificación del Problema en los Proyectos de Ley del Periodo del 2015*

	Frecuencia	Porcentaje
Muy de acuerdo	40	59,70
De acuerdo	23	34,33
Ni en acuerdo ni en desacuerdo	03	04,48
En desacuerdo	01	01,49
Muy en desacuerdo	00	00,00
Total	67	100,0

En la tabla 17, el 59,70% de los asesores y secretarios técnicos de las comisiones, quienes informan admisibilidad y proceden al análisis y dictamen de los 623 proyectos de ley del periodo del 2015, consideran que están muy de

acuerdo con la Aplicación de la Identificación del Problema en los Proyectos de Ley, mientras que en el 34,33% restante señala que están de acuerdo con la aplicación de dicha metodología. La misma descripción se observa en la gráfica 2.

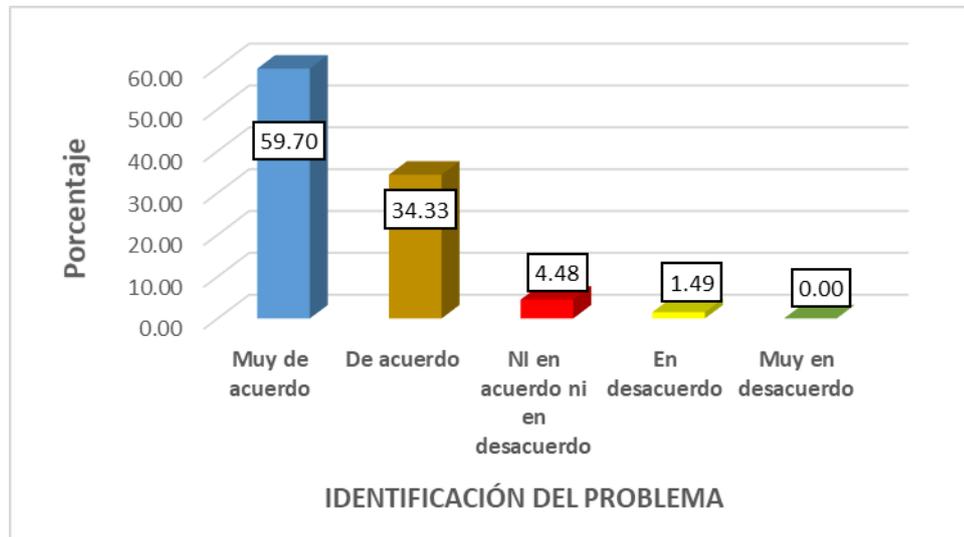


Figura 2. Niveles de Aplicación de la Identificación del Problema en los Proyectos de Ley del Periodo del 2015.

Tabla 18

*Niveles de Aplicación de las Causas del Problema a Resolver en los Proyectos de Ley del Periodo del 2015*

	Frecuencia	Porcentaje
Muy de acuerdo	44	65,67
De acuerdo	09	13,43
Ni en acuerdo ni en desacuerdo	12	17,91
En desacuerdo	02	02,99
Muy en desacuerdo	00	00,00
Total	67	100,0

En la tabla 18, el 65,67% de los asesores y secretarios técnicos de las comisiones, quienes informan admisibilidad y proceden al análisis y dictamen de los 623

proyectos de ley del periodo del 2015, consideran que están muy de acuerdo con la aplicación de las Causas del Problema a Resolver en los Proyectos de Ley del Periodo del 2015, mientras que en el 17,91% considera indiferente la aplicación de dicha metodología. La misma descripción se observa en la gráfica 3.

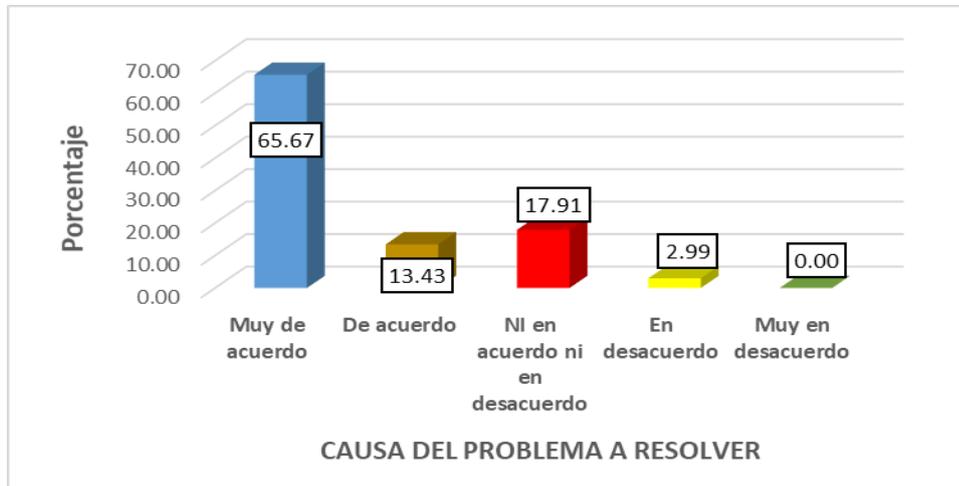


Figura 3. Niveles de Aplicación de la Causas del Problema a Resolver en los Proyectos de Ley del Periodo del 2015.

Tabla 19

*Niveles de Aplicación del Cálculo de los Beneficios Netos en los Proyectos de Ley del Periodo del 2015*

	Frecuencia	Porcentaje
Muy de acuerdo	58	86,57
De acuerdo	05	07,46
Ni en acuerdo ni en desacuerdo	02	02,99
En desacuerdo	02	02,99
Muy en desacuerdo	00	00,00
Total	67	100,0

En la tabla 19, el 86,57% de los asesores y secretarios técnicos de las comisiones, quienes informan admisibilidad y proceden al análisis y dictamen de los 623 proyectos de ley del periodo del 2015, consideran estar muy de acuerdo con la aplicación del Cálculo de los Beneficios Netos en los Proyectos de Ley del Periodo del

2015, mientras que en el 07,46% señala que está de acuerdo con la aplicación de dicha metodología. La misma descripción se observa en la gráfica 4.

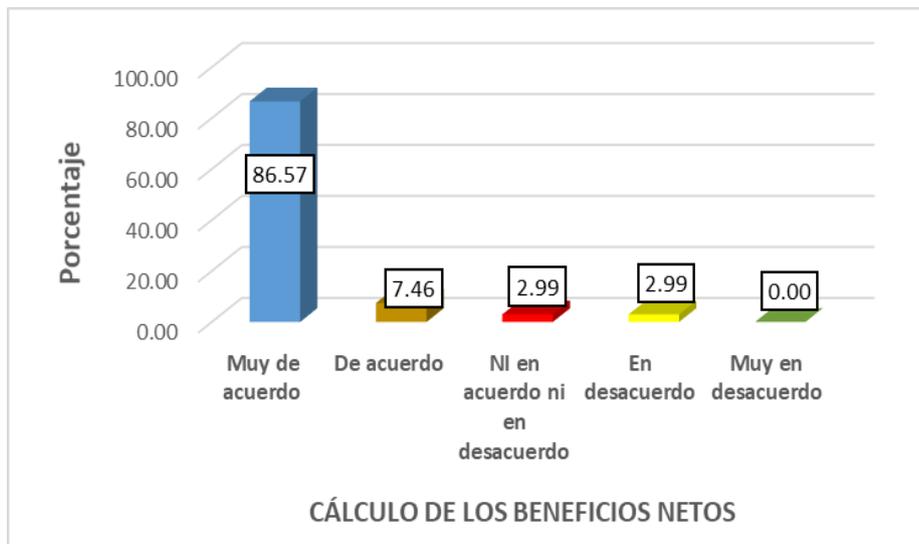


Figura 4. Niveles de Aplicación del Cálculo de Beneficios Netos en los Proyectos de Ley del Periodo del 2015.

Tabla 20

*Niveles de Aplicación de la Identificación de Actores en los Proyectos de Ley del Periodo del 2015*

	Frecuencia	Porcentaje
Muy de acuerdo	62	92,54
De acuerdo	04	05,97
Ni en acuerdo ni en desacuerdo	01	01,49
En desacuerdo	00	00,00
Muy en desacuerdo	00	00,00
Total	67	100,0

En la tabla 20, el 92,54% de los asesores y secretarios técnicos de las comisiones, quienes informan admisibilidad y proceden al análisis y dictamen de los 623 proyectos de ley del periodo del 2015, consideran que están muy de acuerdo con la aplicación de la Identificación de Actores en los Proyectos de Ley del Periodo del

2015, mientras que en el 05,97% restante señala que está de acuerdo con la aplicación de dicha metodología. Lo mismo se observa en la gráfica 5.

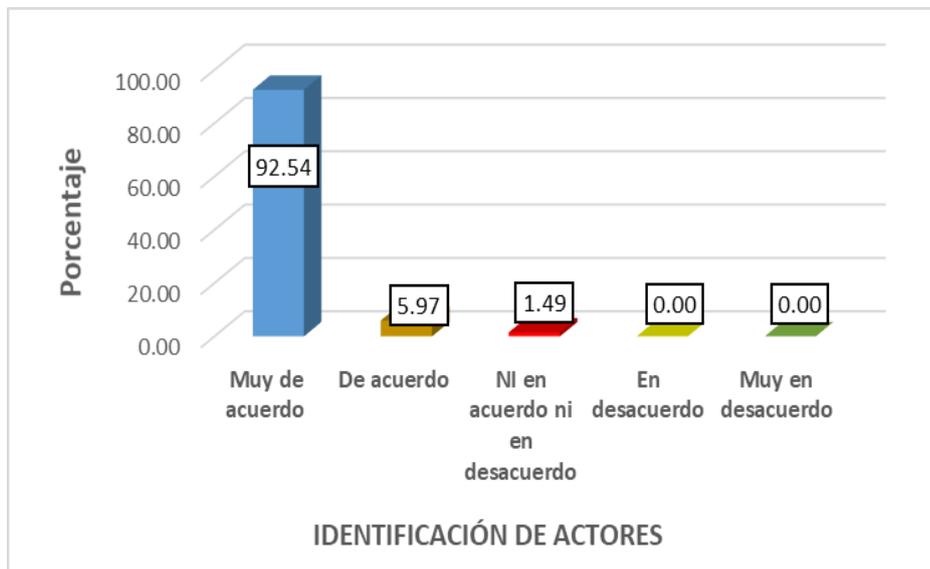


Figura 5. Niveles de Aplicación de la Identificación de Actores en los Proyectos de Ley del Periodo del 2015.

Tabla 21

*Niveles de Aplicación de la Viabilidad Socio Económica en los Proyectos de Ley del Periodo del 2015*

	Frecuencia	Porcentaje
Muy de acuerdo	60	89,55
De acuerdo	03	04,48
Ni en acuerdo ni en desacuerdo	02	02,99
En desacuerdo	02	02,99
Muy en desacuerdo	00	00,00
Total	67	100,0

En la tabla 21, el 89,55% de los asesores y secretarios técnicos de las comisiones, quienes informan admisibilidad y proceden al análisis y dictamen de los 623 proyectos de ley del periodo del 2015 consideran que están muy de acuerdo con la Aplicación de la Viabilidad Socio Económica en los Proyectos de Ley, mientras

que en el 04,48% restante señala que están de acuerdo con la aplicación de dicha metodología. La misma descripción se ve en la gráfica 6.

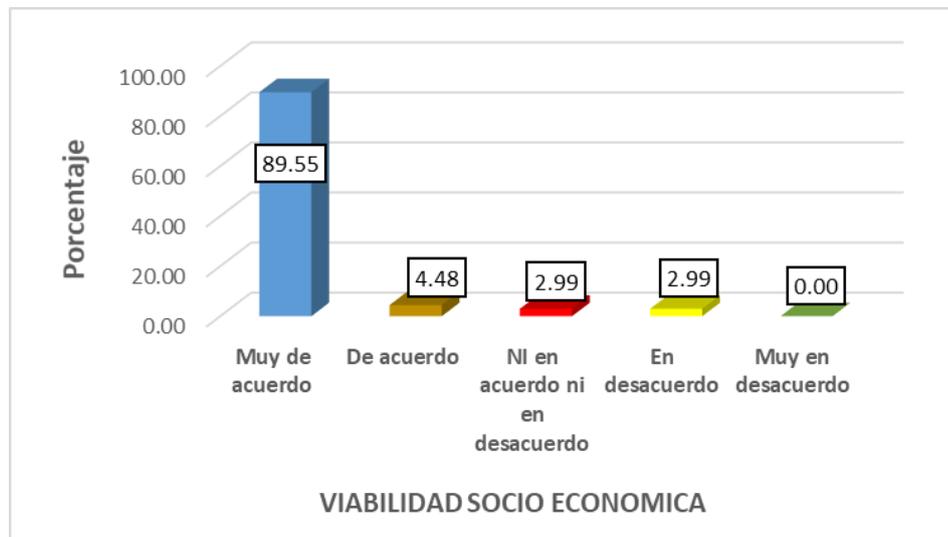


Figura 6. Niveles de Aplicación de la Identificación de Actores en los Proyectos de Ley del Periodo del 2015.

Tabla 22

*Niveles de Aplicación de Presentación de Resultados de la Metodología Costo Beneficio en Proyectos de Ley del Periodo del 2015*

	Frecuencia	Porcentaje
Muy de acuerdo	40	59,70
De acuerdo	15	22,39
Ni en acuerdo ni en desacuerdo	09	13,43
En desacuerdo	03	04,48
Muy en desacuerdo	00	00,00
Total	67	100,0

En la tabla 22, el 59,70% de los asesores y secretarios técnicos de las comisiones, quienes informan admisibilidad y proceden al análisis y dictamen de los 623 proyectos de ley del periodo del 2015, consideran estar muy de acuerdo con la aplicación de la presentación de resultados de la metodología costo beneficio en proyectos de ley, mientras que en el 22,39% restante señala estar de acuerdo con la

aplicación de dichos resultados. La misma descripción se observa en la gráfica 7.

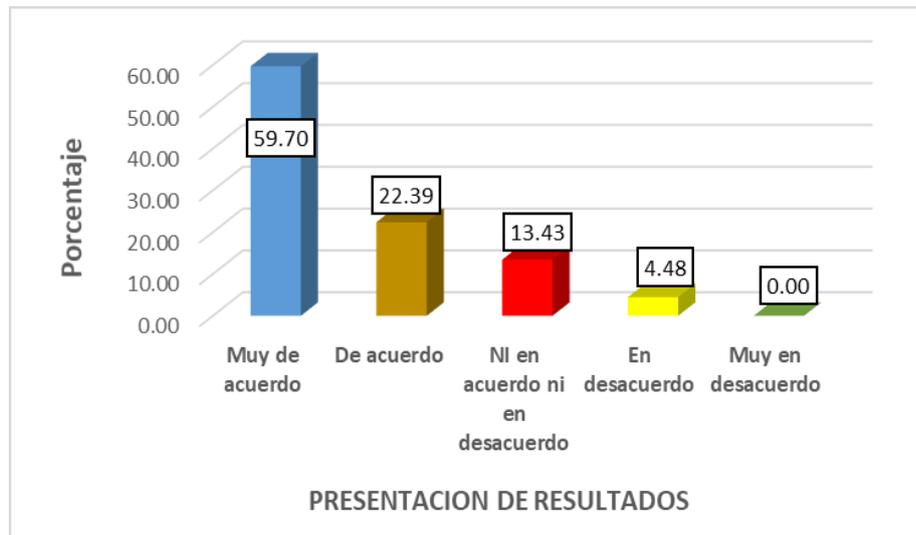


Figura 7. Niveles de Aplicación Presentación de Resultados de la Metodología Costo Beneficio en Proyectos de Ley.

Tabla 23

*Calidad de las Leyes en proyectos de Ley del Periodo del 2015*

	Frecuencia	Porcentaje
Muy de acuerdo	45	67,16
De acuerdo	16	23,88
Ni en acuerdo ni en desacuerdo	04	05,97
En desacuerdo	02	02,99
Muy en desacuerdo	00	00,00
Total	67	100,0

En la tabla 23, el 67,16% de los asesores y secretarios técnicos de las comisiones, quienes informan admisibilidad y proceden al análisis y dictamen de los 623 proyectos de ley del periodo del 2015, consideran que están muy de acuerdo con la calidad de las leyes, mientras que en el 23,88% restante señala que están de acuerdo. La misma descripción se observa en la gráfica 8.

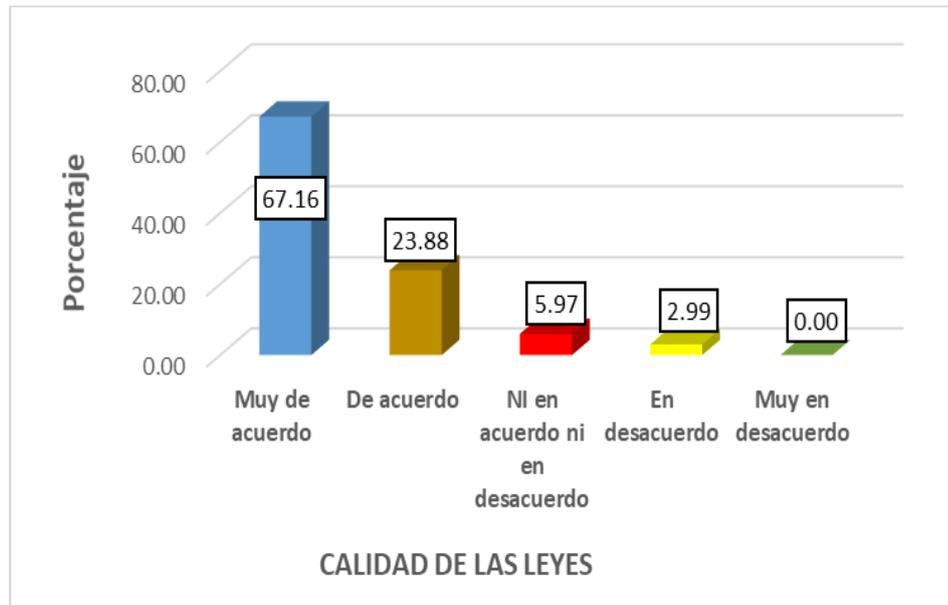


Figura 8. Calidad de las Leyes en Proyectos de Ley del Periodo del 2015.

Tabla 24

*Niveles de las Condiciones Lógicas en Proyectos de Ley del Periodo del 2015*

	Frecuencia	Porcentaje
Muy de acuerdo	47	70,15
De acuerdo	15	22,39
Ni en acuerdo ni en desacuerdo	03	04,48
En desacuerdo	02	02,99
Muy en desacuerdo	00	00,00
Total	67	100,0

En la tabla 24, el 70,15% de los asesores y secretarios técnicos de las comisiones, quienes informan admisibilidad y proceden al análisis y dictamen de los 623 proyectos de ley del periodo del 2015, consideran y están muy de acuerdo con los niveles de las condiciones lógicas en los proyectos de ley, mientras que en el 22,39% restante señala que están de acuerdo con ese parámetro. La misma descripción se observa en la gráfica 9.

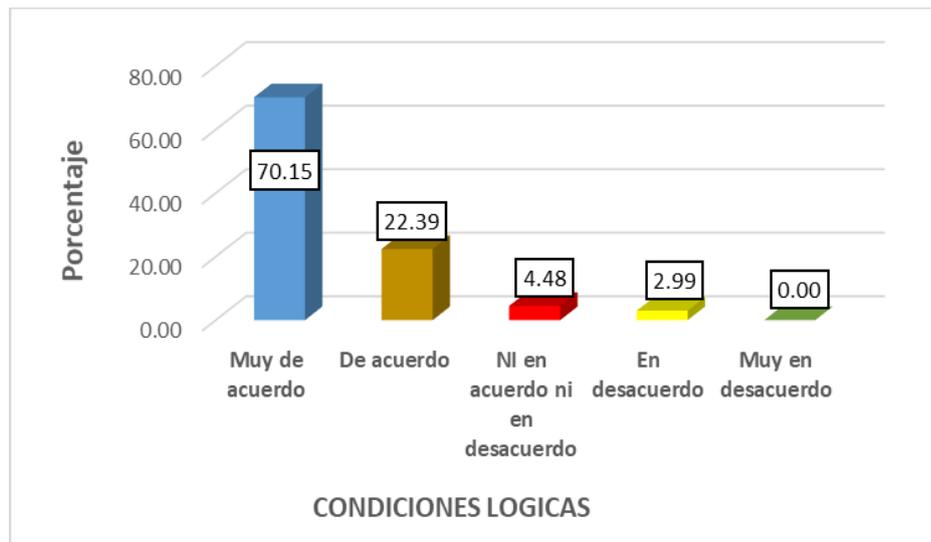


Figura 9. Niveles de las Condiciones Lógicas en Proyectos de Ley del periodo del 2015.

Tabla 25

*Niveles del Estilo Legislativo de los Proyectos de Ley del Periodo del 2015*

	Frecuencia	Porcentaje
Muy de acuerdo	60	89,56
De acuerdo	05	07,46
Ni en acuerdo ni en desacuerdo	01	01,49
En desacuerdo	01	01,49
Muy en desacuerdo	00	00,00
Total	67	100,0

En la tabla 25, el 89,56% de los asesores y secretarios técnicos de las comisiones, quienes informan admisibilidad y proceden al análisis y dictamen de los 623 proyectos de ley del periodo del 2015, consideran que están muy de acuerdo con el Estilo Legislativo de los proyectos de ley, mientras que en el 7,46% restante señala que están de acuerdo. La misma descripción se observa en la gráfica 10.

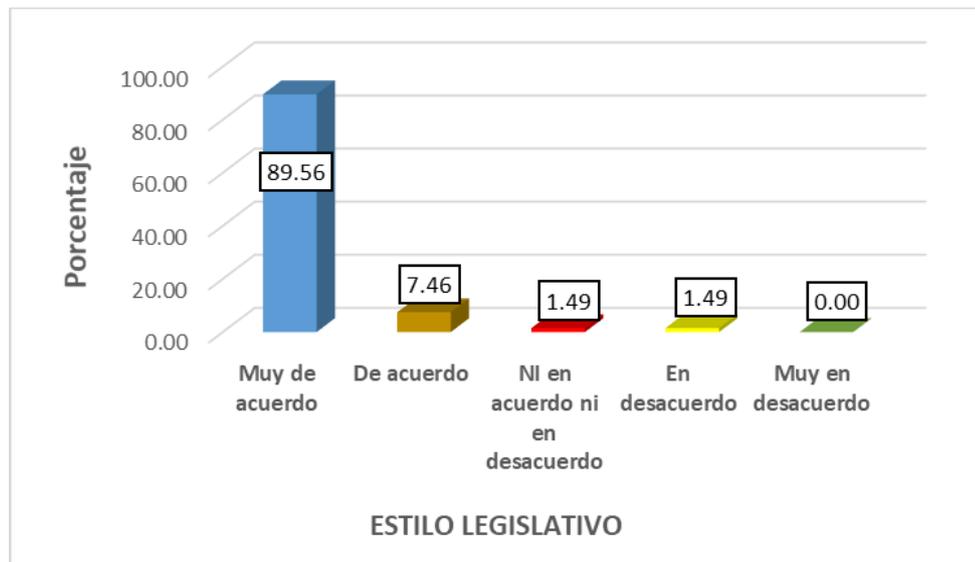


Figura 10. Niveles del Estilo Legislativo en Proyectos de Ley del periodo del 2015.

Tabla 26

*Niveles del Organización Formal en Proyectos de Ley del Periodo del 2015*

	Frecuencia	Porcentaje
Muy de acuerdo	59	88,06
De acuerdo	06	08,96
Ni en acuerdo ni en desacuerdo	02	02,99
En desacuerdo	00	00,00
Muy en desacuerdo	00	00,00
Total	67	100,0

En la tabla 26, el 88,06% de los asesores y secretarios técnicos de las comisiones, quienes informan admisibilidad y proceden al análisis y dictamen de los 623 proyectos de ley del periodo del 2015, consideran estar muy de acuerdo con los niveles de organización formal en los proyectos de ley, mientras que en el 08,96% restante señala que está de acuerdo con los niveles de organización formal. La misma descripción se observa en la gráfica 11.

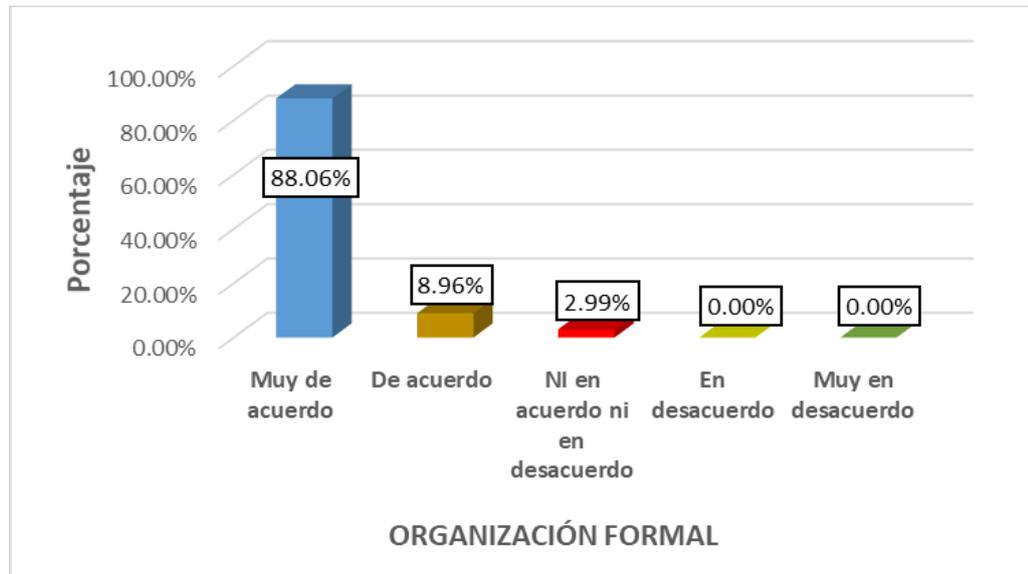


Figura 11. Niveles de Organización Formal en Proyectos de Ley del periodo del 2015.

Tabla 27

Nivel de Reglas Formales Adicionales en Proyectos de Ley del Periodo del 2015

	Frecuencia	Porcentaje
Muy de acuerdo	59	86,15
De acuerdo	06	13,85
Ni en acuerdo ni en desacuerdo	00	00,00
En desacuerdo	00	00,00
Muy en desacuerdo	00	00,00
Total	67	100,0

En la tabla 27, el 86,15% de los asesores y secretarios técnicos de las comisiones, quienes informan admisibilidad y proceden al análisis y dictamen de los 623 proyectos de ley del periodo del 2015, consideran estar muy de acuerdo con las reglas formales adicionales en los proyectos de ley, mientras que en el 13,85% restante señala que está de acuerdo. La misma descripción se observa en la gráfica 12.

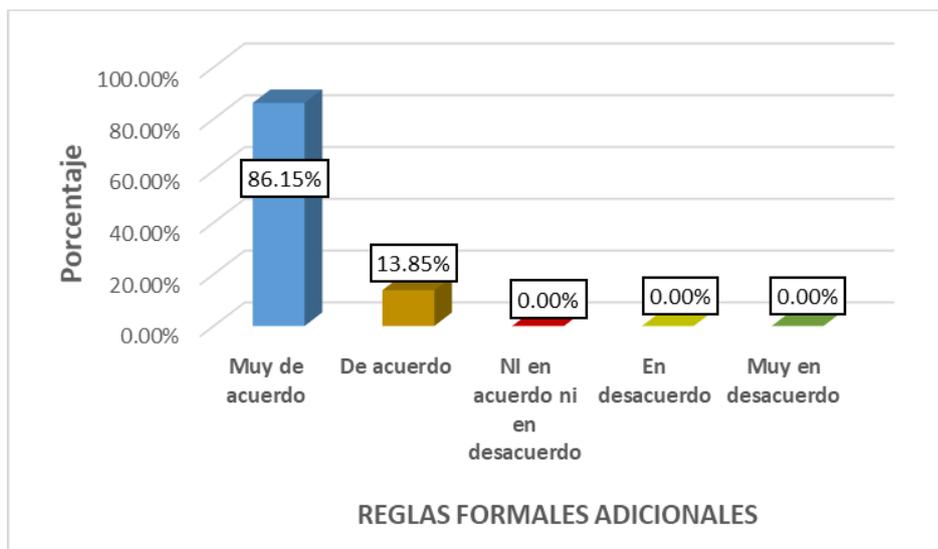


Figura 12. Niveles de Reglas Formales Adicionales en Proyectos de Ley del periodo del 2015.

Tabla 28

*Sustentación de la Iniciativa en Proyectos de Ley del Periodo del 2015*

	Frecuencia	Porcentaje
Muy de acuerdo	62	92,54
De acuerdo	05	07,46
Ni en acuerdo ni en desacuerdo	00	00,00
En desacuerdo	00	00,00
Muy en desacuerdo	00	00,00
Total	67	100,0

En la tabla 28, el 92,54% de los asesores y secretarios técnicos de las comisiones, quienes informan admisibilidad y proceden al análisis y dictamen de los 623 proyectos de ley del periodo del 2015, consideran estar muy de acuerdo con la sustentación de la iniciativa de los proyectos de Ley, mientras que en el 7,46% restante señala que están de acuerdo. La misma descripción se observa en la gráfica 13.

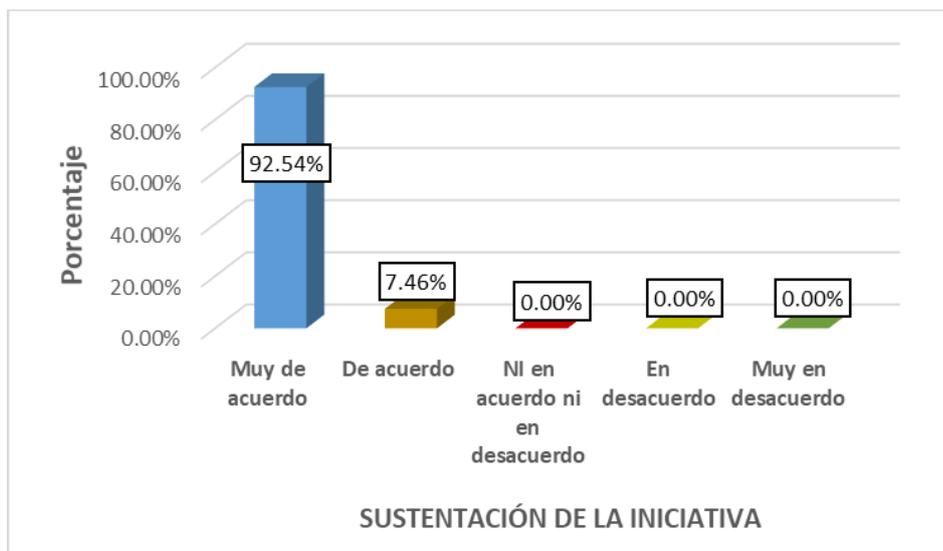


Figura 13. Sustentación de la Iniciativa en Proyectos de Ley del Periodo del 2015.

## 4.2. Contrastación de hipótesis

### 4.2.1. Prueba de hipótesis Hipótesis general

H0: No existe relación significativa entre la aplicación del análisis costo beneficio de los proyectos de ley y la calidad de las leyes del Perú en el 2015.

H1: Existe relación significativa entre la aplicación del análisis costo beneficio de los proyectos de ley y la calidad de las leyes del Perú en el 2015.

Regla de decisión: Si Sig. asintótica bilateral  $< 0,05$ ; rechazar H0 Si Sig. asintótica bilateral  $\geq 0,05$ ; aceptar H0.

Tabla 29

*Estadístico de prueba Rho de Spearman de la relación del análisis costo beneficio de los proyectos de ley y calidad de las leyes*

		Correlaciones		
		COSTO		
		BENEFICIO	CALIDAD DE LAS LEYES	
Rho de Spearman	COSTO BENEFCIO	Coefficiente	1,000	,876**
		de correlación		
		Sig. (bilateral)	.	,038
		N	67	67
	CALIDAD DE LAS LEYES	Coefficiente de	,876*	1,000
		correlación		
Sig. (bilateral)		,038	.	
	N	67	67	

La tabla 29, muestra los resultados de la prueba de hipótesis con el estadístico Rho de Spearman para probar la relación de la aplicación del análisis costo beneficio en los proyectos de ley y la calidad de las leyes del Perú en el 2015. Se observa que la significación asintótica bilateral es  $= 0,038 < 0,05$ . Por lo tanto, se rechaza  $H_0$ . Se concluye que, existe una relación lineal estadísticamente significativa, moderada y directamente proporcional entre el análisis costo beneficio en los proyectos de ley y la calidad de las leyes del Perú en el 2015 ( $r_S = 0.876, p < 0.05$ ).

### Hipótesis Especifica 1

$H_0$ : No existe relación significativa entre la identificación del problema a resolver de los proyectos de ley y la calidad de las leyes del Perú en el 2015.

$H_1$ : Existe relación significativa entre la identificación del problema a resolver de los proyectos de ley y la calidad de las leyes del Perú en el 2015.

Regla de decisión: Si Sig. asintótica bilateral  $< 0,05$ ; rechazar  $H_0$  Si Sig. asintótica bilateral  $\geq 0,05$ ; aceptar  $H_0$ .



Tabla 31

*Estadístico de prueba Rho de Spearman de la relación entre las causas del problema a resolver de los proyectos de ley y la calidad de las leyes del Perú en el 2015*

		CAUSAS DEL		
		PROBLEMA	CALIDAD DE LAS LEYES	
Rho de Spearman	CAUSAS DEL PROBLEMA	Coefficiente de correlación	1,000	,804
		Sig. (bilateral)	.	,043
		N	67	67
	CALIDAD DE LAS LEYES	Coefficiente de correlación	,804	1,000
		Sig. (bilateral)	,043	.
		N	67	67

La tabla 31, muestra los resultados de la prueba de hipótesis con el estadístico Rho de Spearman para probar la relación entre las causas del problema a resolver de los proyectos de ley y la calidad de las leyes del Perú en el 2015. Se observa que la significación asintótica bilateral es  $0,043 < 0,05$ . Por lo tanto, se rechaza  $H_0$ . Se concluye que, existe una relación lineal estadísticamente significativa, moderada y directamente proporcional entre las causas del problema a resolver de los proyectos de ley y la calidad de las Leyes en el Perú en el 2015 ( $r_s = 0.804$ ,  $p < 0.05$ ).

### Hipótesis Específica 3

$H_0$ : No existe relación significativa entre los beneficios netos de los proyectos de ley y la calidad de las leyes del Perú en el 2015.

$H_1$ : Existe relación significativa entre los beneficios netos de los proyectos de ley y la calidad de las leyes del Perú en el 2015.

Regla de decisión: Si Sig. asintótica bilateral  $< 0,05$ ; rechazar  $H_0$  Si Sig. asintótica bilateral  $\geq 0,05$ ; aceptar  $H_0$

Tabla 32

*Estadístico de prueba Rho de Spearman de la relación entre los beneficios netos de los proyectos de ley y la calidad de las leyes del Perú en el 2015*

		Correlaciones		
		BENEFICIOS		
			NETOS	CALIDAD DE LAS LEYES
Rho de Spearman	BENEFICIOS NETOS	Coefficiente de	1,000	,660*
		correlación		
		Sig. (bilateral)	.	,034
		N	67	67
	CALIDAD DE LAS LEYES	Coefficiente de	,660*	1,000
		correlación		
Sig. (bilateral)		,034	.	
	N	67	67	

La tabla 32, muestra los resultados de la prueba de hipótesis con el estadístico Rho de Spearman para probar la relación entre los beneficios netos de los proyectos de ley y la calidad de las leyes del Perú en el 2015. Se observa que la significación asintótica bilateral es  $0,034 < 0,05$ . Por lo tanto, se rechaza  $H_0$ . Se concluye que, existe una relación lineal estadísticamente significativa, moderada y directamente proporcional entre la determinación de los beneficios netos de los proyectos de ley y la calidad de las Leyes en el Perú en el 2015 ( $r_S = 0.660$ ,  $p < 0.05$ ).

#### Hipótesis Específica 4

$H_0$ : No existe relación significativa entre la identificación de actores de los proyectos de ley y la calidad de las leyes del Perú en el 2015.

$H_1$ : Existe relación significativa entre la identificación de actores de los proyectos de ley y la calidad de las leyes del Perú en el 2015.

Regla de decisión: Si Sig. asintótica bilateral  $< 0,05$ ; rechazar  $H_0$  Si Sig. asintótica bilateral  $\geq 0,05$ ; aceptar  $H_0$ .

Tabla 33

*Estadístico de prueba Rho de Spearman de la identificación de los actores de los proyectos de ley y calidad de las leyes*

			IDENTIFICACIÓN	
			DE ACTORES	CALIDAD DE LAS LEYES
Rho de Spearman IDENTIFICACION	DE Coeficiente de	de	1,000	,598*
	correlación			
ACTORES				
	Sig. (bilateral)		.	,014
	N		67	67
CALIDAD DE LAS LEYES	Coeficiente de	de	,598*	1,000
	correlación			
	Sig. (bilateral)		,014	.
	N		67	67

La tabla 33, muestra los resultados de la prueba de hipótesis con el estadístico Rho de Spearman para probar la relación de la identificación de los actores de los proyectos de ley y la calidad de las leyes del Perú en el 2015. Se observa que, la significación asintótica bilateral es  $= 0,014 < 0,05$ . Por lo tanto, se rechaza  $H_0$ . Se concluye que, existe una relación lineal estadísticamente significativa, moderada y directamente proporcional entre la identificación de actores de los proyectos de ley y calidad de las leyes del Perú en el 2015 ( $r_s = 0.598, p < 0.05$ ).

### Hipótesis Específica 5

$H_0$ : No existe relación significativa entre la viabilidad socio económica de los proyectos de ley y la calidad de las leyes del Perú en el 2015.

$H_1$ : Existe relación significativa entre la viabilidad socio económica de los proyectos de ley y la calidad de las leyes del Perú en el 2015.

Regla de decisión: Si Sig. asintótica bilateral  $< 0,05$ ; rechazar  $H_0$  Si Sig. asintótica bilateral  $\geq 0,05$ ; aceptar  $H_0$ .

Tabla 34

*Estadístico de prueba Rho de Spearman del balance de la viabilidad socio económica de los proyectos de ley y calidad de las leyes*

<b>Correlaciones</b>			
	VIABILIDAD ECONOMICA	SOCIO CALIDAD DE LAS LEYES	
Rho de Spearman	VIABILIDAD ECONOMICA	SOCIO	1,000 ,820**
		Coeficiente de correlación	

La tabla 34, muestra los resultados de la prueba de hipótesis con el estadístico Rho de Spearman para probar la relación de la viabilidad socio económica de los proyectos de ley y la calidad de las leyes del Perú en el 2015. Se observa que, la significación asintótica bilateral es  $= 0,038 < 0,05$ . Por lo tanto, se rechaza  $H_0$ . Se concluye que, existe una relación lineal estadísticamente significativa, moderada y directamente proporcional entre la viabilidad socio económica de los proyectos de ley y calidad de las leyes del Perú en el 2015 ( $r_s = 0.820$ ,  $p < 0.05$ ).

### 4.3. Discusión

De acuerdo a los resultados de la presente investigación y comparándolos con los resultados obtenidos en otros análisis e investigaciones señalamos que:

La aplicación de la metodología análisis costo beneficio, tiene una relación lineal estadísticamente significativa, moderada y directamente proporcional entre el análisis costo beneficio en los proyectos de ley y la calidad de las leyes del Perú en el 2015, lo que se establece que el análisis costo beneficio en los proyectos de ley es un requisito altamente importante para la elaboración de iniciativas legislativas de calidad, con el fin de que respondan a dar solución a los problemas de la sociedad.

Conuerdo con el libro de Anglas (2008), en el sentido de que el estudio del análisis económico permite una demostración del funcionamiento del sistema jurídico y de los problemas más importantes en el Derecho. Por otro lado, señala que el Análisis

Económico del Derecho no busca reemplazar el razonamiento jurídico sino complementarlo. Bajo esas premisas la metodología del análisis costo beneficio en las propuestas de iniciativas legislativas, contribuye a identificar el problema objeto de la norma permitiendo así a mejorar la calidad de la misma.

En su artículo científico Mercado (2013), manifiesta que hoy se dan una serie de condiciones que pueden favorecer la utilización de las aportaciones del Análisis Económico del Derecho (AED), para completar una nueva teoría de la legislación que supere los estrechos corsés en la mejora de la técnica legislativa y que, desde una perspectiva integral y multidisciplinar del fenómeno jurídico, permita dar respuestas teóricas a los desafíos de la regulación jurídica de nuestros días, y a la problemática más amplia de la democracia y de la gobernanza, a su vez afirma que en las dos últimas décadas se ha despertado un enorme interés por la calidad de la ley en el ámbito internacional hasta convertirse en un objetivo fundamental de la agenda política de numerosos gobiernos y organizaciones internacionales, en consecuencia se hace necesario profundizar la metodología del ABC en la construcción de las iniciativas legislativas redundando en la mejora de la calidad legislativa.

Según el artículo de Hernández (2014), precisa que la metodología es considerada como requisito para presentar un proyecto de ley, así como su viabilidad técnica y económica, resulta que el análisis costo beneficio es un proceso de una evaluación anticipada de los efectos de los proyectos de ley y los resultados de su calidad tienen una significativa relación y tan solo se han estado aplicando como un requisito que lo establece el reglamento del Congreso y no como una condición *per se* en la búsqueda de la calidad normativa.

En ese mismo sentido. Tarazona *et al.* (2012) señalan los requisitos de las proposiciones como son: a) Exposición de Motivos donde se expresan los fundamentos, b) El efecto de la vigencia de la norma sobre la legislación nacional, c) El análisis costo beneficio de la futura norma legal. d) Cuando corresponda un comentario sobre su incidencia ambiental, constituyéndose el ABC como un requisito importante en la elaboración de las iniciativas legislativas, la misma que debería incidir en la calidad de la ley.

Delgado-Guembes (2012), en su Manual Parlamentario señala que el análisis costo-beneficio supone la introducción de una metodología que se basa en el concepto de que la legislación tiene efectos utilitarios para resultar beneficiosa a la sociedad, cuyo

explicitación es necesaria para filtrar y disminuir del espectro normativo aquella cuya ventaja colectiva no sean tal, reafirmando la necesidad e importancia de la profundización de la metodología del ABC como contribución necesaria para iniciativas de calidad.

Segun Haro (2011), en su estudio realizado explicó la importancia sobre el análisis costo beneficio en las propuestas normativas por las siguientes razones: a) Permite al autor de la iniciativa clarificar su propuesta, detectando a los actores involucrados y qué los beneficia o perjudica. b) Mejora sus argumentos para los debates en los que deberá defender su iniciativa, tanto en las comisiones como en el pleno del Congreso. c) Mejora la calidad de los proyectos de ley. d) Posibilita también la calidad de las leyes y, por lo tanto, la mejora de la imagen del Congreso, reafirmando los resultados de la presente investigación que el desarrollo de la metodología del análisis costo beneficio en las propuestas legislativas tiene un grado de relación de manera significativa en la calidad de las normas legales.

En relación al Manual de Técnica Legislativa, no coincido en el extremo de la propuesta de modificar el Reglamento respecto al análisis costo-beneficio, la cual plantea flexibilizarlo del requisito reglamentario, el cual muchas veces es considerado por los actores que tienen iniciativa legislativa, como una rigurosa y compleja metodología que requiere de economistas, estadígrafos y econometrías para su presentación.

Con referencia al estudio realizado por Falconi (2014), se concluye que es incomprensible que en la actualidad los órganos legislativos aprueben muchas leyes y no se preocupen por comprobar si el impacto es positivo o negativo en los ciudadanos, o simplemente si las leyes quedaron obsoletas, en consecuencia no hay una preocupación por cumplir con los requisitos mínimos de formalidad y de contenido que ayuden a mejorar la calidad de las leyes, que son materia del presente estudio y por el cual reafirma los resultados encontrados respecto a la incidencia del análisis costo beneficio, permite mejorar la calidad de las normas legales.

En la investigación realizada por Arias-Sschreiber *et al.* (2014), señala la necesidad de aplicar el Análisis Costo Beneficio (ACB) como evaluación anticipada de los efectos de los proyectos de ley y los resultados de la calidad evaluada son mínimos como “aceptable” y “adecuados”, en consecuencia, esta metodología no se viene aplicando en la construcción de iniciativas legislativas, aun cuando podemos ver que existe una significativa relación entre el ABC y la calidad de las leyes.

## CONCLUSIONES

- ✓ Se confirmó la hipótesis general, evidenciando que existe una relación lineal estadísticamente significativa, moderada y directamente proporcional entre el análisis costo beneficio en los proyectos de ley y la calidad de las leyes del Perú en el 2015, por lo que el Análisis Costo-Beneficio, se configura como un cúmulo de información respecto de las consecuencias, tanto positivas como negativas, que puede contener una propuesta legislativa, incentivando a que las decisiones que se tomen tengan un mayor fundamento, la misma que incidirá en la mejora de la calidad de la ley.
- ✓ Existe una relación lineal estadísticamente significativa, moderada y directamente proporcional entre la identificación del problema a resolver de los proyectos de ley y la calidad de las Leyes en el Perú en el 2015. Es decir, si se cuenta con una plena identificación del problema a resolver, incidirá en identificar las medidas más adecuadas para enfrentar un problema, mejorar el bienestar social de la población y el nivel de calidad de las iniciativas legislativas.
- ✓ Existe una relación lineal estadísticamente significativa, moderada y directamente proporcional entre las causas del problema a resolver de los proyectos de ley y la calidad de las Leyes en el Perú en el 2015. Es decir, permitirá explicar mejor el problema y diferenciar entre aquellas que pueden ser enfrentadas con la propuesta normativa, y así identificar el alcance de la intervención, por ende, elevar el nivel de calidad de las iniciativas legislativas.
- ✓ Existe una relación lineal estadísticamente significativa, moderada y directamente proporcional entre los beneficios netos de los proyectos de ley y la calidad de las leyes del Perú en el 2015. Es decir, contribuye a estimar los impactos directos que consideran las mejoras potenciales o percibidas, respecto al bienestar de los individuos e incorpora mejoras de eficiencia, que incluyen ahorro de costos, disponibilidad de información de mejor calidad respecto a las propuestas normativas.
- ✓ Existe una relación lineal estadísticamente significativa, moderada y directamente proporcional entre la identificación de actores y la calidad de las leyes del Perú en



el 2015. Es decir, que identificando las necesidades y capacidades de los involucrados directa o indirectamente o afectados por el problema, permitirá definir el objetivo de la intervención mediante el proyecto de ley, contribuyendo a la construcción de leyes de calidad.

- ✓ Existe una relación lineal estadísticamente significativa, moderada y directamente proporcional entre la viabilidad socio económica y la calidad de las leyes del Perú en el 2015. Es decir, que determinado la viabilidad económica y social del proyecto de ley, tendrá una incidencia de sus impactos en la sociedad, los cuales deben ser medidos no solo por la ciencia económica sino también por la ciencia política puesto que a través de las normas (políticas públicas) el Estado cumpla con sus objetivos públicos, contribuyendo a la construcción de sistema jurídico de calidad.

## RECOMENDACIONES

- ✓ El análisis costo beneficio es muy importante en todo proyecto de ley, por lo que se hace necesario profundizar su metodología y aplicación para reducir el nivel de discrecionalidad en las decisiones legislativas y contribuir a un mejor diseño de los proyectos de ley a fin de dar solución a los problemas que atañen a la sociedad.
- ✓ A fin de contribuir a un análisis más riguroso sobre la metodología del análisis costo beneficio, debe existir programas de capacitación permanente a los asesores y funcionarios del Congreso de la República que estén vinculados con el procedimiento parlamentario a fin de estandarizarlos y utilicen sus herramientas para la mejora de sus argumentos en los debates, tanto en las comisiones como en el pleno del Congreso; con lo que se contribuirá a la mejora en la calidad de las leyes y, por lo tanto, en la imagen institucional.
- ✓ Se recomienda que exista una relación biunívoca del problema a resolver del análisis costo beneficio, con el objeto de la norma de la fórmula legal planteada en el proyecto de ley, lo que permitiría establecer el nexo entre lo que se analiza y se propone, permitiendo así medir el impacto del proyecto de ley en la sociedad, haciéndola más eficiente y de calidad.
- ✓ Si bien es cierto que el análisis costo beneficio, según el Reglamento del Congreso, es un requisito de admisibilidad de los proyectos de ley, se hace necesario que se extienda la obligatoriedad y rigurosidad de incorporar este análisis en los pre dictámenes que presentan las comisiones ordinarias, para la discusión y debate de las propuestas legislativas.
- ✓ Se recomienda que se utilice diversos medios disponibles, como el Internet y las redes sociales, como estrategia, que permita una participación efectiva de los grupos de interés para captar sus opiniones sobre las propuestas legislativas a desarrollar.
- ✓ Se hace imprescindible que el Congreso de la República crea una oficina que se encargue de hacer el seguimiento y evaluación de las leyes aprobadas y promulgadas, a efectos de medir el impacto de la norma en la sociedad, permitiendo así, contribuir a la construcción de un sistema jurídico de calidad.

## BIBLIOGRAFÍA

- Aguilera Díaz, A. (2017). El costo-beneficio como herramienta de decisión en la inversión en actividades científicas. *Cofin Habana*, 11(2), 322-343.
- Aguirre, E., Baraldo, J., & Durán, V. (2017). Evaluación costo beneficio ex-ante del Proyecto DACC Adicional. *Anuario OPYPA*.
- Anglas Castañeda, D. (2008). *Teoría del análisis económico del derecho*. Lima. Recuperado en: <https://cvperu1.files.wordpress.com/2011/07/analisis-economico-del-derecho.pdf>.
- Bichachi, D. S. (2004). El uso de las listas de chequeo (CHEK-LIST) como herramienta para controlar la calidad de las leyes. Recuperado de [http://www.claudiabernazza.com.ar/htm/pdf/check\\_list.pdf](http://www.claudiabernazza.com.ar/htm/pdf/check_list.pdf).
- Cantó, L. (2014). *La técnica del análisis costo-beneficio, ¿En qué consiste? ¿Por qué es útil?*, Caracas, Monografía N° 63, publicada por el Centro de Divulgación del Conocimiento Económico para la Libertad (CEDICE).
- Carrillo García, Y. (2012). *Calidad de las leyes: algunos puntos críticos*. *Ratio juris*, 21-52.
- Centro de Capacitación y Estudios Parlamentarios (2017). *Manual de Aplicación ACB y ACE para la presentación o evaluación de proyectos de ley*. Lima. RAPIMAGEN S.A. p. 11.
- Congreso de la República. (2016). *Constitución Política del Perú*. Lima: Congreso de la República.
- Congreso de la República. (2016). *Reglamento del Congreso de la República*. Lima: Congreso de la República.
- Congreso de la República. (2005). *Guía de Orientación del análisis costo beneficio legislativo-*
- ACBL. Servicio Parlamentario. (2005). Lima.
- Definición ABC. (2007). Obtenido de DERECHO: <http://www.definicionabc.com/derecho/viabilidad-legal.php>

- Delgado-Guembes, C. (2012). *Manual del parlamento*. Lima: Tarea Asociación Gráfica Educativa.
- De Rus, Ginés. (2008). *Análisis Coste Beneficio. Evaluación económica de políticas y proyectos de inversión*. España. Editorial Ariel S.A. p 17.
- Falconí Ricardo, M., Rivas Teixeira, M. A., Lay Sun, H., Kobashigawa Kobashigawa, R., Zeballos Salinas, V. A., & Pérez Paredes, Y. J. (2014). *La evaluación institucional de la ley en el Perú*. Lima: Industria Gráfica MACOLE S.R.L.
- Fernández, F. M. (2009). *Calidad de las normas jurídicas y estudios de impacto normativo*. *Revista de administración pública*, (179), 333-365.
- Gonzales Aparicio, A. (2013). *El Análisis Coste Beneficio como herramienta para la gestión pública basada en evidencias*. Disponible en:  
<https://www.mincotur.gob.es/Publicaciones/Publicacionesperiodicas/EconomiaIndustrial/RevistaEconomiaIndustrial/390/ALFONSO%20GONZALEZ%20APARICIO.pdf>.
- Haro Carranza, J. (2011). *Análisis Costo Beneficio. Sincerando las propuestas legislativas en el Perú*. Lima: Centro de Estudios Parlamentarios.
- Hernandez, R. (2014). *Análisis Costo-Beneficio en los proyectos de ley: problema estructural*. En Cuadernos Parlamentarios N° 10. Lima: Centro de Capacitación y Estudios Parlamentarios - Congreso de la República del Perú.
- Hernández, R., Fernández, C., & Baptista, P. (2014). *Metodología de la Investigación*. México: Mc Graw Hill.
- Lara, I. J., & Franco, O. C. (2017). *Análisis del Costo-Beneficio una Herramienta de Gestión*. *Revista Contribuciones a la Economía*.
- López - Roldan, P. & Fachelli, S. (2015). *Metodología de la Investigación Social Cuantitativa*. Barcelona. Consultado el 10 de enero de 2016 de [https://ddd.uab.cat/pub/caplli/2016/163567/metinvsocua\\_a2016\\_cap2-3.pdf](https://ddd.uab.cat/pub/caplli/2016/163567/metinvsocua_a2016_cap2-3.pdf).
- Murillo, W. (2008). *La investigación científica*. Consultado el 18 de abril de 2016 de <http://www.monografias.com/trabajos15/invest-cientifica/investcientifica.shtm>

- Ortiz de Zevallos, G. y Guerra-García, G. (1998). *Introducción al Análisis Costo-Beneficio de las Normas*, Instituto Apoyo, Primera Edición, Lima.
- Mercado Pacheco, P. (2013). Calidad de la Ley, Evaluación del Impacto Normativo y Argumentos Económicos. [archivo PDF]; Anales de la Cátedra Francisco Suárez, 85-108.
- Ministerio de Justicia. (2013). Guía de Técnica Legislativa para Elaboración de Proyectos Normativos de las Entidades del Poder Ejecutivo. Lima: Artículos Publicitarios via publicidad SAC.
- Ortega Aguaza, B (2018). *Análisis Coste Beneficio*. disponible en: [file:///C:/Users/Jaime%20Sanchez/Downloads/Dialnet-AnalisisCosteBeneficio-5583839%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/Jaime%20Sanchez/Downloads/Dialnet-AnalisisCosteBeneficio-5583839%20(1).pdf).
- Ortiz de Zevallos, G., & Gustavo, G. G. (1998). *Introducción al Análisis Costo de Beneficio de las Normas*. Instituto Apoyo, Lima.
- Oviedo Palomino, J. (2014). *El Lenguaje normativo: sugerencias y propuestas de técnica Proposiciones de ley*. Lima: Ataucuri García Miguel / Gaviota Azul Editores.
- Pineda Garfias, R. (2016). Académia. Recuperado el 20 de Mayo de 2016, de Teoría de la legislación. Algunos planteamientos generales: <http://goo.gl/L6Tjlg>
- Reflexión Democrática. (2010). *El nuevo indicador para evaluar proyectos de ley*. Gestión Parlamentaria, B3-B4.
- Saldaña A. (s/n). *El Análisis Costo Beneficio y el Presupuesto por Programa*. Cap. IX. 166-179. <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/3/1182/17.pdf>. pp. 166-179.
- Sanchez Graells, A. (2006). *Movimiento por la calidad de la regulación: iniciativas en el contexto internacional y principios rectores*. Marco Regulatorio y unidad de mercado, Libro Marrón, España. Angel Cervantes S.L. p 285.
- Schreiber, Valdivieso, Peña. (2014). *Balance y perspectivas de la aplicación del Análisis Costo Beneficio ACB en los Proyectos de ley del Congreso de la República del Perú*. Lima: Equis Equis S.A.



- Servicio Parlamentario Congreso de la República. (2005). Guía de Orientación del Análisis Costo Beneficio Legislativo -. Lima: Normas Internas del Servicio Parlamentario.
- Tarazona Palma, R. C., Neciosup Santa Cruz, V. H., & Durand Vásquez, P. M. (2012). Reglamento del Congreso de la República concordado. Lima: Tarea Asociación Gráfica Educativa.
- Vigo Violeta, Vigil Saúl, Sanchez Maed, & Medianero David, (2018). *Manual de Proyectos de Desarrollo Sostenible*. Cajamarca: Asociación Los Andes de Cajamarca.
- Villada, A. L. (7 de marzo de 2008). *Metodología de la Investigación*. Obtenido de Clasificación de la Investigación: <https://metinvestigacion.wordpress.com/>



# ANEXOS

Anexo 1. Matriz de consistencia de la investigación propuesta.

Planteamiento del Problema	Hipótesis	Objetivo(s)	Variable(s)	Indicador(es)	Método(s)	Estadística									
<p><b>Problemas principales</b></p> <p>¿Cuál es la relación entre la aplicación del análisis costo beneficio en los proyectos de ley y la calidad de las leyes del Perú en el 2015?</p> <p><b>Problemas secundarios</b></p> <p>¿Cuál es la relación entre la identificación del problema a resolver y la calidad de las leyes del Perú en el 2015?</p> <p>¿Cuál es la relación entre las causas del problema a resolver y la calidad de las leyes del Perú en el 2015?</p> <p>¿Cuál es la relación entre los beneficios</p>	<p><b>Hipótesis General</b></p> <p><b>H1.</b> Existe relación <b>significativa</b> entre la aplicación del análisis costo beneficio en los proyectos de ley y la calidad de las leyes del Perú en el 2015.</p> <p><b>Hipótesis específicas</b></p> <p><b>H2.</b> Existe relación <b>significativa</b> entre la identificación del problema a resolver y la calidad de las leyes del Perú en el 2015.</p> <p><b>H3</b> Existe relación <b>significativa</b> entre las causas del problema a resolver y la calidad de las leyes del Perú en el 2015.</p> <p><b>H4</b> Existe relación <b>significativa</b> entre los</p>	<p><b>Objetivo General</b></p> <p>Determinar la relación que existe entre la aplicación del análisis costo beneficio en los proyectos de ley y la calidad de las leyes del Perú en el 2015.</p> <p><b>Objetivos específicos</b></p> <p>Determinar la relación que existe entre la identificación del problema a resolver y la calidad de las leyes del Perú en el 2015.</p> <p>Determinar la relación que existe entre las causas del problema a resolver y la calidad de las leyes del Perú en el 2015.</p> <p>Determinar la relación que existe entre los beneficios netos de la</p>	<p>Análisis Costo Beneficio</p>	<table border="1"> <tr> <td>Identificación del problema</td> </tr> <tr> <td>Causas del Problema</td> </tr> <tr> <td>Beneficios netos</td> </tr> <tr> <td>Identificación de actores</td> </tr> <tr> <td>Viabilidad socio-económica</td> </tr> <tr> <td>Condiciones Lógicas</td> </tr> <tr> <td>Estilo Legislativo</td> </tr> <tr> <td>Organización Formal</td> </tr> <tr> <td>Reglas formales adicionales</td> </tr> </table>	Identificación del problema	Causas del Problema	Beneficios netos	Identificación de actores	Viabilidad socio-económica	Condiciones Lógicas	Estilo Legislativo	Organización Formal	Reglas formales adicionales	<p><b>TIPO:</b></p> <p>Aplicada, correlacional, cuantitativo.</p> <p><b>DISEÑO:</b></p> <p>Transversal ya que se toma información en un determinado momento de la relación entre dos o más variables.</p> <p><b>MÉTODO:</b></p> <p><b>Hipotético - deductivo</b> Se busca ver si son verdaderas o falsas las hipótesis para obtener las conclusiones</p>	<p><b>DESCRIPTIVA:</b></p> <p>Tablas de frecuencia y gráficos de barras para describir los rasgos característicos de las 2 variables y sus dimensiones.</p> <p><b>INFERENCIAL:</b></p> <p>Análisis paramétrico</p> <p>Coficiente de correlación Rho de Spearman es una prueba estadística para analizar la relación entre dos variables medidas en un nivel por intervalos o de razón. Se simboliza: r.</p> <p>Prueba d</p>
Identificación del problema															
Causas del Problema															
Beneficios netos															
Identificación de actores															
Viabilidad socio-económica															
Condiciones Lógicas															
Estilo Legislativo															
Organización Formal															
Reglas formales adicionales															

<p>netos de la propuesta a incorporar y la calidad de las leyes del Perú en el 2015? ¿Cuál es la relación entre la identificación de actores y la calidad de las leyes del Perú en el 2015? ¿Cuál es la relación entre la viabilidad socio económica y la calidad de las leyes del Perú en el 2015?</p>	<p>beneficios netos de la propuesta a incorporar y la calidad de las leyes del Perú en el 2015. <b>H5</b> Existe relación <b>significativa</b> entre la identificación de actores y la calidad de las leyes del Perú en el 2015. <b>H6</b> Existe relación <b>significativa</b> entre la viabilidad socio económica y la calidad de las leyes del Perú en el 2015.</p>	<p>propuesta a incorporar y la calidad de las leyes del Perú en el 2015. Determinar la relación que existe entre la identificación de actores y la calidad de las leyes del Perú en el 2015. Determinar la relación que existe entre la viabilidad socio económica y la calidad de las leyes del Perú en el 2015.</p>	<p>Calidad</p> <p>Sustentación de la iniciativa</p>	<p>e correlación o paramétrica Rho de Spearman, para la validación de las hipótesis. Variables: dos. la prueba en sí no considera a una como independiente y a otra como dependiente, ya que no evalúa la causalidad. La no-ción de causa-efecto (independiente-</p>
---	--	---	---	--

Anexo 2. Proyecto de Ley 4889/2015-CR

Proyecto de Ley N° 4889/2015-CR

El Congresista de la República que suscribe, **PEDRO SPADARO PHILIPPS**, en ejercicio del derecho a iniciativa legislativa consagrado en el artículo 107° de la Constitución Política del Perú, en concordancia con los artículos 75° y 76° del Reglamento del Congreso de la República, por intermedio del Grupo Parlamentario Fuerza Popular, presenta la siguiente propuesta legislativa:

**PROYECTO DE LEY**

El Congreso de la República ha dado la siguiente Ley:



**LEY QUE REGULA LA DONACION DE ALIMENTOS EN BUEN ESTADO QUE HUBIERAN PERDIDO VALOR COMERCIAL Y SE ENCUENTREN APTOS PARA EL CONSUMO HUMANO**

**Artículo 1.-** La presente Ley tiene por objeto establecer un marco normativo que regule la donación de alimentos en buen estado que hubieran perdido valor comercial y se encuentren aptos para el consumo humano, y que tienen por finalidad contribuir a satisfacer las necesidades alimentarias de la población económicamente más vulnerable.



**Artículo 2.-** Las empresas elaboradoras, importadoras, distribuidoras y comercializadoras de alimentos podrán efectuar las acciones descritas en el artículo anterior, en favor de instituciones públicas o privadas sin fines de lucro, y de las organizaciones sociales de base, legalmente constituidas en el país.

**Artículo 3.-** Los alimentos que han perdido su valor comercial y que por circunstancias determinadas objetivamente, resulte inviable su venta a los consumidores finales, podrán ser objeto de donación, cuando exista mal embalaje, envases dañados o defectuosos, mala rotulación o proximidad del vencimiento del alimento, o cualquier otra, que impida su comercialización inmediata.

Dichos alimentos deberán encontrarse de conformidad con las normas legales y reglamentarias en materia sanitaria, y apto para el consumo humano.

**Artículo 4.-** La donación deberá efectuarse ante Notario Público o Juez de Paz, a falta del primero. Las entidades beneficiarias serán calificadas como entidades receptoras de donaciones, y para ello deberán ser reconocidas como tal por las municipalidades provinciales o distritales, según corresponda.

**Artículo 5.-** Los productos donados deben ser entregados físicamente al donatario antes de la fecha de vencimiento que figure en el rotulado inscrito o adherido al envase o empaque de los productos perecibles, de ser el caso o, de no existir dicha fecha, dentro de un plazo que permita su utilización y consumo.

**Artículo 6.-** Las empresas donantes de alimentos, a fin de acogerse a lo establecido en el artículo 8, y la Disposición Complementaria Única de la presente Ley, deberán contar con la siguiente documentación:



- a) Acta notarial donde conste la entrega, recepción de los alimentos y firma de la institución destinataria, indicando la fecha de la entrega, la naturaleza de los alimentos, su cantidad, calidad, guía de despacho y demás antecedentes que exija la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria – SUNAT. En dicha acta deberá constar de forma específica la entrega en forma gratuita.
- b) Carta de compromiso efectuada por institución beneficiaria que efectuará la entrega inmediata en forma gratuita de los alimentos en favor de personas de bajos recursos económicos.
- c) Constancia del buen estado de los alimentos donados emitido por la Municipalidad Provincial o Distrital, según corresponda.
- d) Adjuntar resolución administrativa de la entidad beneficiaria emitida por la municipalidad provincial o distrital, según corresponda, donde conste la inscripción como institución receptora de donación.

**Artículo 7.-** Los donatarios que reciban los productos no podrán comercializarlos bajo ningún motivo ni asignarles un destino diferente al establecido en la presente ley.

2

**Artículo 8.-** La donación de alimentos le será aplicable el inciso x), del artículo 37° del Texto Único Ordenado de la Ley del Impuesto a la Renta, aprobado con Decreto Supremo 179-2004-EF.

**Artículo 9.-** La fiscalización del estado de los productos alimenticios susceptibles de donación, estará a cargo de la autoridad municipal provincial o distrital, según corresponda, quienes emitirán una constancia que acredite el buen estado de los alimentos antes indicados.

#### DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS MODIFICATORIAS

**PRIMERO.-** Modifiquense los artículos 18°, 19° y el inciso d) del artículo 22, del Texto Único Ordenado de la Ley del impuesto General a las Ventas e Impuesto Selectivo al Consumo, aprobado con Decreto Supremo 055-99-EF, quedando redactados de la siguiente manera:

**\*Artículo 18.- Requisitos Sustanciales:**



El crédito fiscal está constituido por el Impuesto General a las Ventas consignado separadamente en el comprobante de pago, que respalde la adquisición de bienes, servicios y contratos de construcción, o el pagado en la importación del bien o con motivo de la utilización en el país de servicios prestados por no domiciliados.

Sólo otorgan derecho a crédito fiscal las adquisiciones de bienes, las prestaciones o utilidades de servicios, **las donaciones de alimentos en buen estado**, contratos de construcción o importaciones que reúnan los requisitos siguientes:

- a) Que sean permitidos como gasto o costo de la empresa, de acuerdo a la legislación del Impuesto a la Renta, aun cuando el contribuyente no esté afecto a este último impuesto.

Tratándose de gastos de representación, el crédito fiscal mensual se calculará de acuerdo al procedimiento que para tal efecto establezca el Reglamento.

- b) Que se destinen a operaciones por las que se deba pagar el impuesto
- c) **Que la donación de productos alimenticios en buen estado que hubieran perdido valor comercial y se encuentren aptos para el consumo humano se efectúe en favor de instituciones públicas o privadas sin fines de lucro, y organizaciones sociales de base, legalmente constituidas en el país. Dicha donación deberá estar acreditada ante Notario Público o Juez de Paz, a falta del primero, en la forma establecida por Ley.**

**Artículo 19.-** Para ejercer el derecho al crédito fiscal, a que se refiere el artículo anterior, se cumplirán los siguientes requisitos formales:



- a) Que el impuesto general esté consignado por separado en el comprobante de pago que acredite la compra del bien, el servicio afecto, el contrato de construcción o, de ser el caso, en la nota de débito, o en la copia autenticada por el Agente de Aduanas o por el fedatario de la Aduana de los documentos emitidos por la SUNAT, que acrediten el pago del impuesto en la importación de bienes. **En el caso de la donación de alimentos en buen estado que hubieran perdido valor comercial y se encuentren aptos para el consumo humano, el valor de costo deberá constar en el acta que elabore para tal fin el Notario Público o Juez de Paz, a falta del primero.**

(...)

**Artículo 22.- REINTEGRO DEL CREDITO FISCAL**

(...)

Se excluyen de la obligación del reintegro:

- d) Las mermas y desmedros **de existencias no aptos para el consumo humano** debidamente acreditados.

4

(...)"

**SEGUNDO.** - Modifíquese el inciso f) del artículo 37 del Texto Único Ordenado de la Ley del Impuesto a la Renta, aprobado con Decreto Supremo 179-2004-EF, el mismo que quedará redactado de la siguiente manera:

**"Artículo 37.** - A fin de establecer la renta neta de tercera categoría se deducirá de la renta bruta los gastos necesarios para producirla y mantener su fuente, así como los vinculados con la generación de ganancias de capital, en tanto la deducción no esté expresamente prohibida por esta ley, en consecuencia son deducibles:

(...)

f) Las depreciaciones por desgaste u obsolescencia de los bienes de activo fijo y las mermas y desmedros de existencias **no aptos para el consumo humano** debidamente acreditados, de acuerdo con las normas establecidas en los artículos siguientes"

Lima, 07 de octubre de 2015.

**PEDRO SPADARO PHILIPPS**  
Congresista de la República

Pedro C. Spadaro Philipps  
Portavoz (T)  
Grupo Parlamentario Fuerza Popular

AURILIA TAN

R. KOBASHAW

## EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Cincuenta millones de soles, aproximadamente, es lo que una de las mayores cadenas de supermercados en nuestro país bota en comida cada año. Así, mientras otros países de la región –y del mundo– cuentan con un sistema eficiente de donación de alimentos, en nuestro país los supermercados aún desechan más de S/. 300 millones anuales en estos productos por la falta de un marco legal adecuado<sup>1</sup>.

La legislación vigente en el Perú obliga a las empresas a destruir o desechar productos alimenticios que están próximos a vencer o que tienen algún defecto en su presentación o envase (en buen estado, pero cuya comercialización es inviable), frente a un notario público, para poder descontar como gasto del impuesto a la renta el costo de estos productos. Estos alimentos –entre los que figuran las frutas, verduras, leche, pan, fideos, entre otros–, que han perdido el valor comercial para la empresa pero que conservan sus condiciones alimentarias, en muchos otros países son aprovechados por instituciones sin fines de lucro que los distribuyen de forma gratuita entre personas de escasos recursos. Esto gracias a que los propios gobiernos se encargaron de elaborar un marco normativo adecuado que fomente la donación de alimentos perecibles y no perecibles, a fin de evitar que sean desechados<sup>2</sup>.

Ahora bien, al revisar la legislación comparada encontramos que dicha norma se encuentra regulada en Estados Unidos, Chile, México, Argentina, Brasil, entre otros, que promueve que los supermercados o empresas donen alimentos que ya no tienen ningún valor comercial, pero que son perfectamente consumibles. Lo que no sucede en nuestro país que por el contrario promueve la incineración.

Es así que tenemos la Ley 25989, emitida por el Senado y la Cámara de Diputados de la Nación Argentina mediante la cual, se aprobó el Régimen Especial para la Donación de Alimentos –DONAL, norma que se ha utilizado

<sup>1</sup> En: <http://www.comexperu.org.pe/media/files/semanario/semanario%20comexperu%20811.pdf>

<sup>2</sup> Ídem

Mientras tanto en el Perú los supermercados desechan S/. 300'000,000 millones de nuevos soles anuales en estos productos por la falta de un adecuado marco normativo, y no solo lo desechan, sino que además reciben beneficios tributarios en el impuesto a la renta y el IGV.

Si tomamos en cuenta que en el Perú hay 1'025,524 niños menores de 5 años que padecen de anemia, según cifras de la Encuesta Demográfica y de Salud Familiar (ENDES) registradas el 2014. Resulta de urgente necesidad su regulación.

Cabe indicar que la anemia no es una enfermedad, sino un estado que puede ser originado por múltiples causas y una de las más frecuentes es la deficiencia de hierro, por una insuficiente alimentación.

Asimismo, existen 420,580 niños con desnutrición crónica, de acuerdo a reportes de ENDES, en el 2014.

Se considera desnutrición crónica cuando niños y niñas tienen una longitud o talla menor a la esperada para su edad y sexo con relación a una población de referencia. Y esto refleja efectos acumulados de ingesta inadecuada de alimentos y nutrientes, y episodios repetidos de enfermedades<sup>5</sup>.

Razón por la cual, resulta de imperiosa necesidad establecer un marco normativo que permita con una Política Pública de Estado paliar y disminuir los índices de anemia y desnutrición crónica.

## **INCIDENCIA DE LA NORMA SOBRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL**

La presente iniciativa busca crear un adecuado marco normativo que permita la donación de alimentos en buen estado que hubieran perdido valor comercial y que se encuentren aptos para el consumo humano, y que tenga por finalidad

---

<sup>5</sup> En: [http://www.ins.gob.pe/repositorioaps/0/5/jer/prec\\_invnt\\_cenans/Presentacion%20Desnutrici%C3%B3n%20Determinantes.pdf](http://www.ins.gob.pe/repositorioaps/0/5/jer/prec_invnt_cenans/Presentacion%20Desnutrici%C3%B3n%20Determinantes.pdf)

contribuir a satisfacer las necesidades alimentarias de la población económicamente más vulnerable.

#### ANÁLISIS COSTO - BENEFICIO

Esta iniciativa legislativa no generará gasto alguno al Estado. Por el contrario, beneficiará a todas aquellas personas de bajos recursos que podrán contar con alimento en buen estado que permita disminuir los índices de anemia en nuestro país.

Es por ello que, si se pierden S/. 300 millones de soles anuales en productos alimenticios incinerados por las cadenas de supermercados, y además se permite descontar como gasto del impuesto a la renta el costo de estos productos, y está excluido del reintegro del crédito fiscal del IGV las mermas y desmedros debidamente acreditados, resulta necesario incluir dentro de los beneficios del inciso x), del artículo 37º del Texto Único Ordenado de la Ley del Impuesto a la Renta, aprobado con Decreto Supremo 179-2004-EF, a la donación de alimentos en buen estado que hubieran perdido valor comercial y que se encuentren aptos para el consumo humano, y con ello permitir deducirlo como gasto del impuesto a la renta, y además utilizarlo como crédito fiscal del IGV, que regula el Texto Único Ordenado de la Ley del impuesto General a las Ventas e Impuesto Selectivo al Consumo, aprobado con Decreto Supremo 055-99-EF.

Y de esta manera beneficiar a 1'025,524 niños menores de 5 años que padecen de anemia y 420,580 niños que tienen desnutrición crónica.

Lima, 07 de octubre de 2015.



**PEDRO SPADARO PHILIPPS**  
Congresista de la República