

El largo camino de la calidad regulatoria en el Perú

En el 2016, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) emitió un informe sobre el Perú, y concluyó que el país carecía de una política regulatoria integral gubernamental para evaluar las propuestas de regulación de los diferentes sectores. El objetivo consistía en identificar si tales regulaciones proporcionarían un beneficio positivo neto a la sociedad y si eran coherentes con otras políticas gubernamentales.

En esa línea, la OCDE recomendó establecer un órgano supervisor de la política regulatoria, así como establecer una política regulatoria, a través de una norma de carácter mandatorio, con las estrategias y herramientas específicas para realizar una gestión eficaz del ciclo de gobernanza regulatoria. Esto es, desde la evaluación ex ante de la propuesta regulatoria, incluyendo el diseño de la regulación basada en evidencia, consultas públicas y participación de los actores involucrados, la aplicación de conceptos de simplificación administrativa, la revisión del inventario de regulación existente (stock) y su evaluación ex post.

En ese marco, recomendó adoptar el Análisis de Impacto Regulatorio (AIR o RIA, por la expresión en inglés Regulatory Impact Analysis).

Adicionalmente, sugirió otorgar más independencia a la Comisión de Eliminación de Barreras Burocráticas, para que su proceso de toma de decisiones sea más eficaz.

El Ejecutivo recogió las recomendaciones e inició la implementación progresiva de una de las reformas más importantes que se han emprendido en el Perú. De aplicarse correctamente, esto podría corregir o aminorar uno de los problemas más significativos que nos aqueja: la mala regulación, que se convierte en fuente de ineficiencia, mala asignación de recursos, conflictos y controversias; en lugar de establecer reglas claras sobre lo que realmente necesita ser regulado.

Son muchas las razones por las que existe una mala regulación. Entre ellas, figuran los sesgos ideológicos, la ausencia de conocimiento técnico en el asunto que se pretende regular, el desconocimiento del comportamiento de los mercados en los que se pretende intervenir, la influencia de grupos que exigen protección en perjuicio de otros, la infiltración de intereses particulares, el populismo estatal, y, en muchos casos, el puro desconocimiento de las metodologías técnicas para expedir normas, entre otros supuestos. Claramente, el fenómeno de la mala regulación es histórico, complejo y difícil de contrarrestar.

Análisis de Calidad Regulatoria (ACR)

En el marco del Decreto Legislativo (DL) N.° 1310 (30/12/2016), modificado por el DL N.° 1448 (16/09/2018), se inició el Análisis de Calidad Regulatoria (ACR), con enfoque principalmente ex post, es decir, un mecanismo que permite el análisis de todas las disposiciones normativas de alcance general existentes que establezcan procedimientos

administrativos (autorizaciones, certificaciones, permisos, registros, etc.).

Estos procedimientos deben sustentarse en el principio de simplicidad, y sus requisitos deben ser racionales y proporcionales a los fines que se persiguen cumplir. El efecto de ACR es la derogación de normas que no pasen el filtro del análisis.

En aplicación del Decreto Supremo (DS) N.º 075-2017-PCM y modificatorias, todas las entidades del Ejecutivo estuvieron obligadas a realizar el ACR, con el objeto de identificar, eliminar o simplificar los procedimientos innecesarios, ineficaces, injustificados, desproporcionados, redundantes o no acordes con la Ley del Procedimiento Administrativo General (LPAG). Se exceptuaron los procedimientos derivados de leyes y normas con rango de ley. El ACR se incluyó en la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública.

Como resultado de la aplicación del ACR, se analizaron 2.432 fichas de 62 entidades públicas, se ratificaron 1.439 procedimientos (59%) y se eliminaron 734 (30%). La diferencia no correspondía pasar por ACR por el rango normativo o por derivar de tratados internacionales. Los procedimientos eliminados involucraban aproximadamente 4 millones de solicitudes de personas naturales y jurídicas. Esta eliminación significó la reducción de S/ 286,3 millones en cargas administrativas y derechos de tramitación.

Análisis de Impacto Regulatorio (RIA)

Con la modificación efectuada por el DL N.° 1448 se introdujo la figura del RIA, que luego fue desarrollada en el DS N.° 063-2021-PCM (3/4/2021), con lo que se agrega el enfoque ex ante, es decir, hacer el análisis del proyecto de regulación, no de la norma aprobada, de tal manera que se aborde todo el ciclo de producción normativa.

Con el RIA se busca mejorar el diseño, la elaboración, la aprobación, la implementación, el cumplimiento, el seguimiento y la evaluación de las regulaciones según la evidencia, a fin de promover el desarrollo económico y el bienestar social. La emisión de normas se debe basar en principios de necesidad, legalidad, efectividad, proporcionalidad, consistencia y coherencia, transparencia y participación, integridad y neutralidad, simplicidad y rendición de cuentas.

El RIA se puede aplicar ex ante y ex post, se incluye la consulta pública (en todo el proceso de elaboración del proyecto normativo) y las herramientas para la generación de evidencia.

Se encarga al ministro de cada entidad la conducción de la Mejora de Calidad Regulatoria (MCR), el viceministro la supervisa y un oficial designado la implementa. Asimismo, se creó la Comisión Multisectorial de Calidad Regulatoria (CMCR), integrada por la **PCM, el MEF y el MINJUS**, como Supervisor Nacional de la Mejora de Calidad Regulatoria, para validar el RIA de las entidades del Ejecutivo y gobiernos subnacionales sin afectar su autonomía. Lamentablemente, no es de aplicación

al Poder Legislativo, que es una de las instancias normativas que más lo necesita.

El RIA es un proceso que permite el análisis previo, sistemático e integral para identificar, evaluar y medir los probables resultados, beneficios y costos de distintas alternativas de solución (regulatorias y no regulatorias) de un problema público, con participación pública y transparente de los involucrados e interesados.

Debe considerar el análisis de riesgos para adoptar la mejor alternativa con base en la evidencia. Si la alternativa resultante es una regulación, su desarrollo debe ser coherente y consistente con el ordenamiento jurídico vigente, y establecer los mecanismos para su cumplimiento.

En términos generales, de manera simplificada, se siguen los siguientes pasos:

- Establecer la existencia de un “problema público” que requiere intervención pública.
- Identificar cuál es la situación que se quiere alcanzar como resultado de la intervención.
- Identificar las alternativas más idóneas que sean factibles de implementar, sean estas de carácter normativo o de otra índole.
- Evaluar los riesgos e impactos económicos o sociales que originaría la aplicación de cada alternativa identificada.
- Adoptar medidas con beneficios mayores a sus costos y que representen un beneficio general a la sociedad.

En el 2022, se aprobó el Plan de Implementación del RIA, que contiene el cronograma de aplicación en las entidades del Ejecutivo, que inició en julio con un grupo de entidades públicas y termina este 1 de abril. El cronograma establece que todas las entidades públicas del Ejecutivo deben publicar su Agenda Temprana.

| Sectores | Aplicación obligatoria del RIA <i>ex ante</i> | Publicación obligatoria de la Agenda Temprana |
|--|---|---|
| PCM, PRODUCE, MINCETUR, VIVIENDA | 1 de julio del 2022 | Enero del 2023 |
| MEF, AMBIENTE, MIDAGRI, MEM | 3 de octubre del 2022 | |
| MTC, MINEDU, MTPE, CULTURA | 2 de de enero del 2023 | |
| MINJUS, SALUD, DEFENSA, MUJER Y POBLACIONES VULNERABLES, MIDIS, RREE | 3 de abril del 2023 | |

Agenda Temprana

¿Pero qué es la Agenda Temprana? Es una herramienta del RIA que tiene el objetivo de informar a los ciudadanos sobre los problemas públicos que las entidades del Estado han identificado y priorizado atender durante el año, a través de la emisión o modificación de normas.

La publicación de la Agenda Temprana genera predictibilidad, participación y transparencia en el proceso de producción normativa. A la vez, permite el recojo de información y evidencia de la ciudadanía sobre los problemas planteados por la entidad. No obstante, su utilidad dependerá de que las entidades públicas usen esta herramienta realmente para dichos fines, y no solo sea el simple cumplimiento de una obligación

administrativa.

A la vez, el fortalecimiento de esta herramienta, y con ello de todo el proceso de RIA, depende también de que la ciudadanía participe en los procesos de consulta y contribuya técnicamente y con datos en el análisis del problema público identificado.

| EJEMPLO DE TEMAS QUE ESTÁN CONSIDERADOS EN LA AGENDA TEMPRANA DE ALGUNAS ENTIDADES | |
|--|--|
| MEF | Demora en la ejecución de la cartera de proyectos priorizados del Plan Nacional de Infraestructura Sostenible para la Competitividad (PNISC), del Plan Nacional de Infraestructura para la Competitividad (PNIC) y de los proyectos de Asociaciones Público Privadas (APP) |
| | Deficiente gestión en la adquisición de predios y liberación de interferencias, que causa la paralización de la ejecución de proyectos de inversión. |
| | El Mercado de Valores peruano actualmente presenta distintivas características (pequeño, baja liquidez, poco profundo, alta concentración bursátil, descalce entre la oferta y la demanda), que no permiten <i>per se</i> ser una alternativa de financiamiento para todas las empresas del país. |
| | El sistema previsional peruano es un sistema fragmentado y presenta un bajo nivel de cobertura activa. |
| | Existen municipalidades con altos niveles de endeudamiento, situación que complejiza su gestión financiera y administrativa para proveer adecuadamente los servicios públicos de su competencia a la población. |
| INDECOPI | Bajo fortalecimiento de las Asociaciones de Consumidores para el desarrollo de sus actividades de protección de los derechos de los consumidores. |
| | Baja cantidad de resarcimiento de daño a los consumidores en las relaciones de consumo. |
| MINAM | Deterioro de la calidad del aire en espacios rurales y urbanos por actividades que generan emisiones atmosféricas contaminantes. |
| | Contaminación por residuos de envases y embalajes en el Perú. |
| MINCETUR | Normatividad actual dispersa de las Zonas Económicas Especiales (ZEE). Existen más de tres figuras de ZEE creadas por ley. Por ello, es necesaria una normativa que defina los lineamientos para las ZEE y establezca las condiciones mínimas para su creación. |
| | Dificultad de los transportistas internacionales (líneas navieras y líneas aéreas) y agentes de carga internacional para publicar y actualizar información en el MISLO. |
| MTPE | Bajo nivel de empleabilidad de las personas en los países de la Alianza del Pacífico, por lo que es necesario contar con un mecanismo que permita el reconocimiento o la homologación formal de sus competencias laborales adquiridas a lo largo de su trayectoria laboral, a fin de mejorar su empleabilidad en un determinado sector económico. Dicho mecanismo es la certificación de competencias laborales. |
| | Existencia de una considerable brecha de habilidades, entre aquellas que demandan los empleadores y aquellas con las que cuentan los trabajadores. |
| | Limitación en el uso de la remuneración integral anual. |
| | Necesidad de uniformizar el pago de las remuneraciones y beneficios sociales por parte de los empleadores. |
| | Ausencia de cobertura del trabajador luego del cese de la relación laboral. |
| PRODUCE | Insuficiente acceso al sistema de seguimiento satelital para las embarcaciones pesqueras artesanales, por reducido número de proveedores registrados. Esto limita contar con la información necesaria para un control efectivo de las actividades de pesca de la flota artesanal, y, además, pone en riesgo la sostenibilidad y conservación de los recursos hidrobiológicos. |
| | Limitado acceso al financiamiento de las mipymes a nivel nacional. |
| | Alto índice de producción ilegal de explosivos. |
| PCM | Riesgos y amenazas en entorno digital. |
| | Necesidad de fortalecer el marco normativo en materia de economía digital. |
| | Dificultad para constituir agencias regionales de desarrollo. |

Recién empezaremos a ver en la práctica cómo se materializará el RIA en el Perú. Es primordial apoyar y sostener esta reforma. Para conocer la Agenda Temprana de las entidades debe ingresar a la sección de Reforma Regulatoria del portal web de la PCM.