

¿Cómo mejorar el marco regulatorio para la inversión PRIVADA EN EL PERÚ?

OMAR GHURRA*

Este artículo muestra la importancia de tener un buen marco regulatorio para la inversión privada en el país y ofrece una serie de recomendaciones de política para mejorar tanto la gestión regulatoria como los procedimientos administrativos con la finalidad de atraer más inversión.



* Especialista Senior, Departamento de Políticas Estructurales del BCRP
omar.ghurra@bcrp.gob.pe

MEJORA REGULATORIA Y SU IMPORTANCIA

En las últimas décadas, el Perú ha destacado en la región por su crecimiento económico y sus políticas macroprudenciales responsables. Así, entre los años 2001 y 2019, el país creció a una tasa promedio de 4,9 por ciento con una inflación promedio de 2,6 por ciento. Sin embargo, a diferencia del plano macroeconómico, el marco regulatorio continúa siendo excesivamente burocrático y poco eficiente, lo cual impide sostener de manera continua una mayor inversión privada, factor fundamental para la generación de empleo. En las últimas dos décadas, el ratio de inversión privada a PBI osciló entre 14 y 21 por ciento, y se mantiene por debajo de 20 por ciento desde 2015.

Por otro lado, según los datos del *ranking* Doing Business 2020 del Banco Mundial, el Perú se ubica en el puesto 133 de 190 países en la clasificación global de “Apertura de un negocio”, por debajo de Chile (57), Colombia (95), México (107) y las economías avanzadas. Al desagregar dicho indicador en sus principales componentes, el Perú registra el número más alto de procedimientos y, en particular, muchos más días para constituir un negocio en comparación a los principales países de la región. El número de días (26) llega a ser 6,5 veces mayor que en Chile y 2,6 veces mayor que en Colombia.

La política regulatoria es relevante por los efectos directos que esta tiene sobre la productividad agregada y, en consecuencia, por su contribución significativa al crecimiento económico y al bienestar social. Así, la OCDE¹ muestra que una buena política regulatoria no solo permite lograr mayores resultados económicos al fomen-

tar la innovación (lo cual se traduce en un mayor bienestar tanto para el consumidor como para las empresas) o al promover la competencia, sino también permite aumentar la calidad de vida de los ciudadanos, la cohesión social y el Estado de derecho.

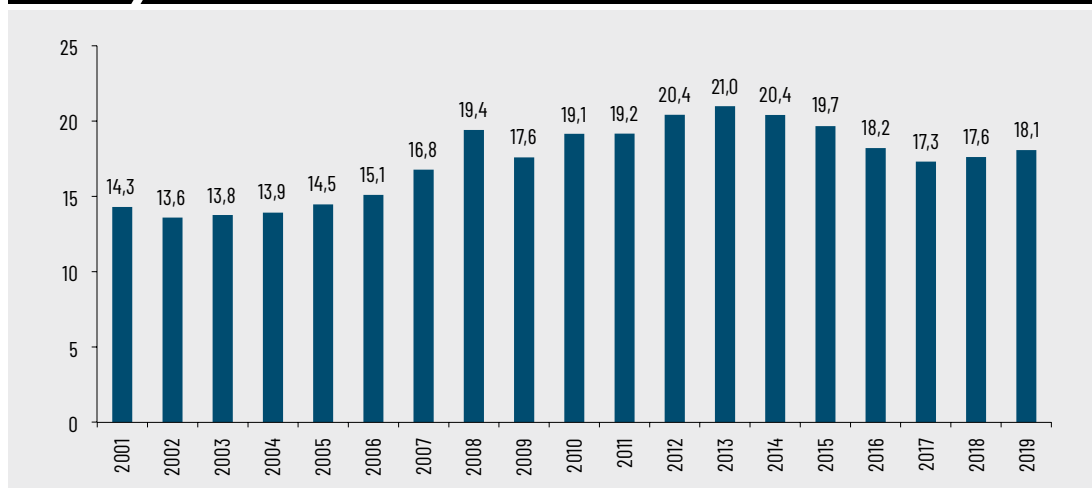
EXPERIENCIA REGIONAL

En la región, destacan varios casos de éxito y de buenas prácticas con relación al marco regulatorio². Por ejemplo, en México se han implementado múltiples reformas desde fines del siglo anterior. Esto incluye su programa de desregulación de 1995, en donde se facilitó el registro y operación de empresas, o la Reforma de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo de 1999, que estableció la **creación de una agencia con autonomía técnica y operativa dotada de recursos y personal para administrar la política de mejora regulatoria** (Comisión Federal de Mejora Regulatoria, o COFEMER).

Chile tiene amplia experiencia de evaluación ex-ante en áreas como pequeña y mediana empresa (PYME), medio ambiente y comercio. Asimismo, destaca la decisión de encargar a la Dirección de Presupuestos (DIPRES) que verifique si una norma implica una menor recaudación para el fisco, solicite evidencia de la existencia del problema que la norma pretende solucionar, y verifique si la población afectada está siendo atendida por otro mecanismo.

En Colombia, se reconoce la necesidad de desarrollar una regulación de alta calidad como incentivo a la inversión privada, buscando privilegiar la participación ciudadana y contrarrestando las asimetrías de información mediante mecanis-

GRÁFICO 1 ■ Ratio Inversión Privada / PBI (Porcentaje calculado con valores nominales)



FUENTE: BCRP.
ELABORACIÓN: PROPIA.

¹ OCDE, 2012.
² COFEMER, 2012.

mos de divulgación y acceso a información oportuna y confiable. Los mecanismos de coordinación se formalizaron mediante el establecimiento de grupos de trabajo interministeriales, en el caso de asuntos que competen a 2 o más sectores. Cuando se trata de discutir ciertos temas regulatorios, estos grupos de trabajo facilitan la disminución de cualquier riesgo posible y evitan que al final haya propuestas regulatorias contradictorias. En dicho país también destaca la recopilación de iniciativas ciudadanas.

MARCO REGULATORIO Y SIMPLIFICACIÓN ADMINISTRATIVA EN PERÚ

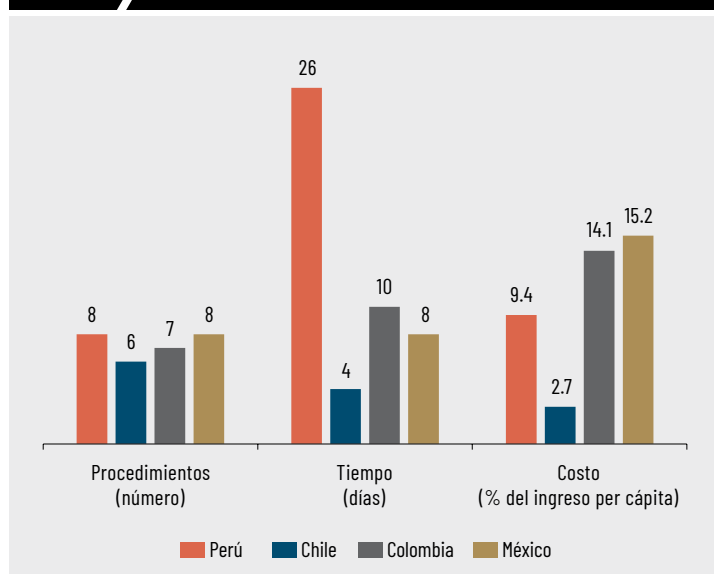
El marco institucional peruano de la simplificación administrativa comprende a distintas entidades del Estado con competencia en el diseño, implementación y supervisión de políticas sobre dicha materia, así como en el control del cumplimiento de dichas normas y la atención de denuncias ciudadanas. Las entidades que destacan son (i) la Secretaría de Gestión Pública y la Oficina Nacional de Gobierno Electrónico (adscritas a la Presidencia del Consejo de Ministros), (ii) la Comisión de Eliminación de Barreras Burocráticas (adscrita al Indecopi), (iii) la Contraloría General de la República, y (iv) la Defensoría del Pueblo.

Existen múltiples estudios que analizan el marco regulatorio peruano. Entre ellos destacan los estudios de la OCDE³, el Banco Mundial⁴, Indecopi⁵ y la Contraloría General de la República⁶. A continuación, se resumen los principales problemas advertidos en el trámite de los procedimientos administrativos:

a. Complejidad del proceso regulatorio

- i. La normativa vigente (leyes, reglamentos y/o resoluciones) asociada a los procesos administrativos es difícil de seguir y entender. Asimismo, debido a la alta dispersión entre los distintos niveles de gobierno y la ausencia de plataformas con carácter centralizado que permitan realizar consultas hace que los agentes privados incurran en costos adicionales para entender todo el marco regulatorio y tomar las decisiones de inversión.
- ii. En muchos casos, hay un alto nivel de discrecionalidad por parte del sector público debido a la falta de protocolos o manuales que permitan una mayor predictibilidad y control. Además, a nivel local no se cuentan con criterios

GRÁFICO 2 Principales componentes de la "Apertura de un negocio" (Doing Business 2020)



FUENTE: DOING BUSINESS (BANCO MUNDIAL).
ELABORACIÓN: PROPIA.

de estandarización de los textos únicos de procedimientos administrativos (TUPA) para aquellos procesos comunes en todo el territorio nacional. Esto impide que los agentes privados cuenten con información básica como los requisitos, costos o plazos de sus solicitudes.

b. Falta de recursos en las entidades para gestionar los procesos

- iii. No hay suficientes recursos logísticos y de información, sobre todo en los gobiernos locales y regionales, para gestionar el procedimiento administrativo.
- iv. Tampoco hay suficientes trabajadores calificados para todos los procedimientos y solicitudes que deben atender; problema que se amplifica por la rotación de los servidores públicos que se encargan de evaluar los proyectos de inversión. Como consecuencia, los criterios de evaluación no se mantienen en el tiempo y se generan demoras en la tramitación de los procedimientos administrativos. Asimismo, existe espacio para mejorar la capacitación a los funcionarios de los gobiernos locales y regionales sobre los aspectos normativos vinculados al proceso regulatorio.

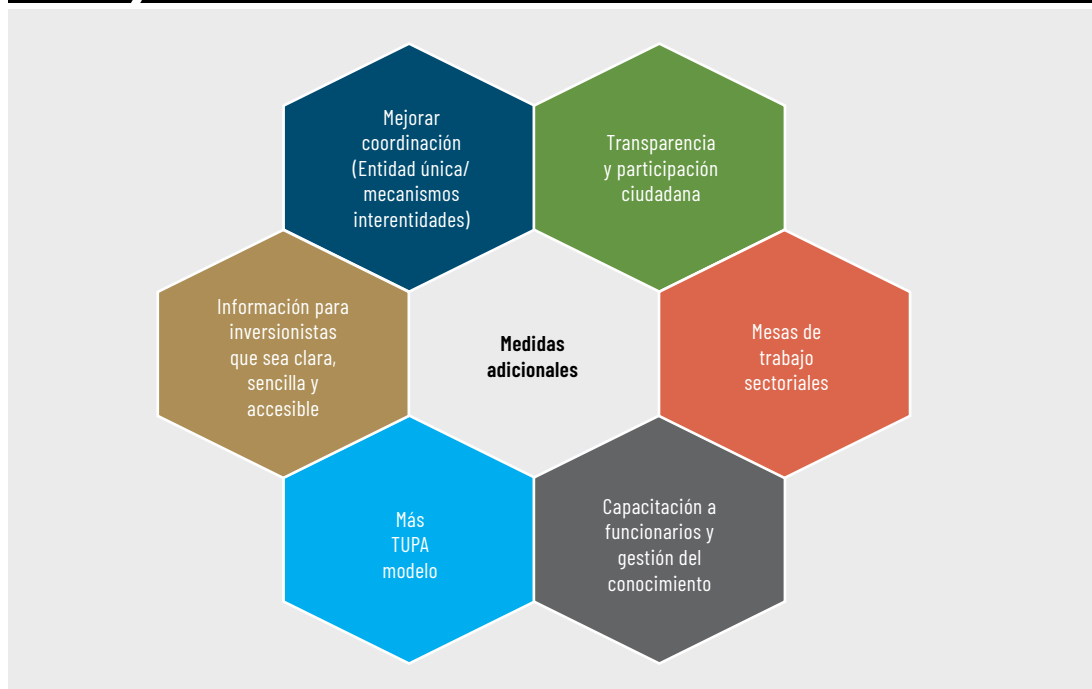
³ OCDE, 2016.

⁴ Banco Mundial, 2016.

⁵ Indecopi, 2013.

⁶ Contraloría General de la República, 2016.

GRÁFICO 3 ■ Resumen de recomendaciones de política adicionales



ELABORACIÓN: PROPIA.

c. Falta de criterios basados en evidencia

- v. Antes de implementar un procedimiento administrativo, no es práctica habitual tomar en cuenta la ejecución y evaluación de programas piloto que permitan hacer mejoras y ajustes previos a la aprobación de la norma para que se logre mayor impacto.

AGENDA PENDIENTE

La crisis sanitaria ha resaltado la necesidad de contar con procedimientos más sencillos y digitalizados, que permitan reducir costos monetarios y tiempos en los trámites, y que por sobre todo minimicen el contacto físico para limitar la propagación de la enfermedad.

Para lograr ello, un paso necesario —pero no suficiente— es la implementación en su totalidad del Análisis de Calidad Regulatoria (ACR), que permita identificar cuáles son los procedimientos que, de manera innecesaria, imponen costos en los ciudadanos y que reducen la eficiencia económica.

Mediante el Decreto Legislativo N.º 1310 del 29 de diciembre de 2016⁷, se estableció el Análisis de Calidad Regulatoria de Procedimientos Administrativos para las entidades del Poder Ejecutivo (Gobierno Nacional). Mediante el ACR se evalúan principios como el costo–beneficio, necesidad, efectividad o proporcionalidad de las disposiciones normativas, lo que permite que ellas logren sus objetivos de manera eficiente. El ACR incluye

el Análisis de Impacto Regulatorio Ex Ante y Ex Post.

Recientemente, mediante el Decreto Supremo N.º 063-2021-PCM se ha ampliado el ámbito de aplicación del Análisis de Impacto Regulatorio Ex Ante a todas las entidades de la administración pública que emitan disposiciones normativas de alcance general que generen o impliquen variación de costos en su cumplimiento por parte de las empresas, ciudadanos o sociedad civil. Además, la implementación por parte de los gobiernos regionales, gobiernos locales u organismos a los que la Constitución Política del Perú y sus leyes orgánicas confieren autonomía, se realiza sin perjuicio de su autonomía. Estas entidades no estarían sujetas a la revisión del Análisis de Impacto Regulatorio Ex Ante por parte de la Comisión Multisectorial de Calidad Regulatoria. De este modo, pueden realizar el proceso de análisis sin ver sometida su autonomía constitucional al no tener que enviar el documento a revisión de una entidad del Poder Ejecutivo (los gobiernos regionales y locales tienen autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia).

La ampliación del ámbito de alcance del Análisis de Impacto Regulatorio Ex Ante mencionada en el Decreto Supremo N.º 063-2021-PCM requiere que todas las entidades del Estado, en especial los gobiernos regionales y locales, dispongan de los recursos monetarios, físicos y humanos para poder llevar a cabo este tipo de evaluación. Además, es importante que se incluya en el ámbito

⁷ Decreto legislativo que aprueba medidas adicionales de simplificación administrativa.

de dichos gobiernos el Análisis de Impacto Regulatorio Ex Post, de modo que el Análisis de Calidad Regulatoria se aplique de manera completa.

Además de lo anterior, las siguientes medidas también permitirían la mejora tanto de la gestión regulatoria como de los procedimientos administrativos en el país:

- a. Debido a la alta fragmentación que existe actualmente, se debe **evaluar la creación de una entidad autónoma especializada encargada exclusivamente de promover y supervisar la gestión regulatoria**, como en el caso de México. Entre las principales funciones de dicha entidad podrían estar el control de calidad de las regulaciones, la promoción de medidas regulatorias eficientes en los sectores donde hagan falta, la revisión y mejoramiento de los métodos de evaluación de las regulaciones, y el aporte de una mayor capacitación sobre materia regulatoria a los distintos niveles de gobierno.

Una alternativa a la creación de dicha entidad sería establecer mecanismos efectivos de coordinación entre las distintas entidades que tienen funciones para mejorar la calidad regulatoria, así como entre los distintos niveles de gobierno para garantizar la coherencia regulatoria, como en el caso de Colombia, a fin de evitar duplicidades o conflictos entre regulaciones.

- b. Fomentar **mecanismos de transparencia y de participación ciudadana que permita a los potenciales afectados conocer los posibles cambios normativos y formular sus comentarios, observaciones o alternativas de mejora**. Si bien en la actualidad ya se publican proyectos de distintas normativas que afectan a un determinado grupo, esta práctica se debe extender para todo el sector público y a todos los niveles de gobierno.

Adicionalmente, al promulgar una norma, esta debe difundirse de forma oportuna a todos los grupos afectados y, de ser el caso, absolver todas sus dudas con relación a su funcionamiento e implementación. Además, se debe garantizar que las entidades

que apliquen las nuevas normas tengan la capacidad de hacerlo, lo cual implica no solo conocer sobre dicho procedimiento, sino de todo el macroproceso.

- c. Debido al complejo marco regulatorio en la actualidad, una medida que en el corto plazo podría contribuir a tener un marco más eficiente sería el **desarrollo de mesas de trabajo sectoriales de simplificación regulatoria** en donde se puedan reunir representantes tanto del Estado, las empresas o gremios de los sectores afectados, la academia y la sociedad civil en general. Para este caso, se recomienda empezar con los sectores que tengan el mayor impacto en la actividad económica y que a su vez se vean más afectados por el marco regulatorio vigente.
- d. Se debe promover la **capacitación continua de los servidores públicos encargados de los procedimientos administrativos, así como garantizar la gestión del conocimiento**, de forma que se puedan transferir dichos conocimientos a las nuevas generaciones de forma rápida, sencilla y eficiente. Asimismo, se podrían pensar en mecanismos de retención de los colaboradores con ideas novedosas para mejorar los procesos vigentes.
- e. Fomentar la **creación de más TUPA modelos**, como en el caso de las inspecciones de seguridad y las licencias de funcionamiento. Dicha medida permitiría reducir la discrecionalidad, especialmente en los gobiernos subnacionales.
- f. **Reducir el tiempo que el inversionista dedica para informarse sobre los requisitos y el estado de los procesos de carácter administrativo**. Esto incluye medidas como lograr la interoperabilidad de los sistemas, servicios digitales y bases de datos compartidas de forma segura para todo el sector público; la implementación de guías simples para la difusión de procedimientos del sector público (manual del inversionista por tipo de proyecto); la implementación de ventanillas de información y asesoría en las entidades públicas que guíen al inversionista; y la automatización de trámites.

Referencias

- **Banco Mundial (2016)**. *Productividad, Competitividad y Diversificación Productiva*.
- **Comisión Federal de Mejora Regulatoria (COFEMER) (2012)**. *Reforma regulatoria en América Latina*.
- **Contraloría General de la República (2016)**. *Mejora regulatoria y simplificación de procedimientos administrativos que afectan la inversión*.
- **Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual (Indecopi) (2013)**. *Eliminación de barreras burocráticas*.
- **Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) (2012)**. *México: "Hacia una perspectiva de gobierno entera para la mejora regulatoria"*. Revisiones de la OCDE sobre Reforma Regulatoria.
- **— (2016)**. *Política Regulatoria en el Perú*.