

Recuadro 2**LA CALIDAD DE LA REGULACIÓN Y LA COMPETITIVIDAD DE LA ECONOMÍA**

Una regulación bien diseñada e implementada brinda estándares y pautas para los negocios, fomenta la igualdad de condiciones y propicia la competencia, la innovación y la asignación óptima de recursos (OCDE, 2024)⁸. Por su parte, la simplificación normativa es importante porque corrige las ineficiencias causadas por trámites que imponen obstáculos y costos innecesarios a ciudadanos y empresas, que a su vez pueden propiciar la corrupción, y afectar más a las personas de menores ingresos (Roseth et al., 2018)⁹. Tanto la ausencia de buenas prácticas regulatorias como la complejidad de los trámites reducen la eficiencia de la economía y afectan negativamente a la productividad.

Por ejemplo, para el caso de Perú, Schiffbauer, Sampi y Coronado (2022)¹⁰ analizan el impacto de un cambio regulatorio sobre la Productividad Total de Factores (PTF) y el margen de ganancia de las empresas, utilizando datos de la Encuesta Económica Anual (2007-2017) del Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) y los registros de eliminación de barreras burocráticas en 2013 y 2014 del Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual (Indecopi). La reforma permitió al Indecopi investigar de oficio y declarar ilegales o carentes de razonabilidad normas locales (a nivel municipal). Las barreras eliminadas se clasificaron en: (i) licencias, referidas a requisitos ilegales para operar en un sector o municipalidad; (ii) técnicas, relacionadas con exigencias técnicas ilegales para ingresar a un mercado local; y (iii) tarifas, asociadas a tasas administrativas que excedían los montos establecidos por la ley.

Los resultados de dicho estudio muestran que la eliminación de una barrera de entrada a nivel municipal incrementó la PTF de las empresas afectadas en promedio en un 11 por ciento en comparación con aquellas ubicadas en municipios que no eliminaron tales barreras. Además, aunque la reducción de tarifas excesivas (el tercer tipo de barrera estudiada) no tuvo un efecto significativo en la PTF, sí aumentó el margen de ganancia de las empresas, lo que podría tener un efecto indirecto a futuro, si los mayores márgenes de ganancia permiten a las empresas invertir más y crecer. Adicionalmente, se observó que algunas municipalidades eliminaron, de manera preventiva, las regulaciones declaradas ilegales por Indecopi en otros municipios, para evitar las multas impuestas a alcaldes y otros funcionarios públicos.

De otro lado, se aplican procesos y herramientas para mejorar la calidad regulatoria, cuyo ente rector es la Secretaría de Gestión Pública de la Presidencia de Consejo de Ministros (SGP-PCM). Asimismo, participan organismos de supervisión, como la Comisión Multisectorial de Calidad Regulatoria (CMCR)¹¹, responsable de evaluar y validar la aplicación y los resultados del análisis de calidad regulatoria (ACR) ex ante y ex post¹², así como del análisis de impacto regulatorio (AIR)¹³ ex ante y ex post; y la Comisión

8 OECD (2024). Panorama de las Administraciones Públicas: América Latina y el Caribe 2024.

9 Roseth, B., Reyes, A., & Santiso, C. (Ed.) (2018). El fin del trámite eterno: ciudadanos, burocracia y gobierno digital. Banco Interamericano de Desarrollo. <http://dx.doi.org/10.18235/0001150>

10 Schiffbauer, M., Sampi, J., & Coronado, J. (2022). Competition and Productivity: Evidence from Peruvian Municipalities. *Review of Economics and Statistics*, 1-45.

11 Conformada por la Secretaría de Gestión Pública de la PCM, la Dirección de Eficiencia Normativa para la Productividad y Competencia del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), y la Dirección General de Desarrollo Normativo y Calidad Regulatoria del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (MINJUS).

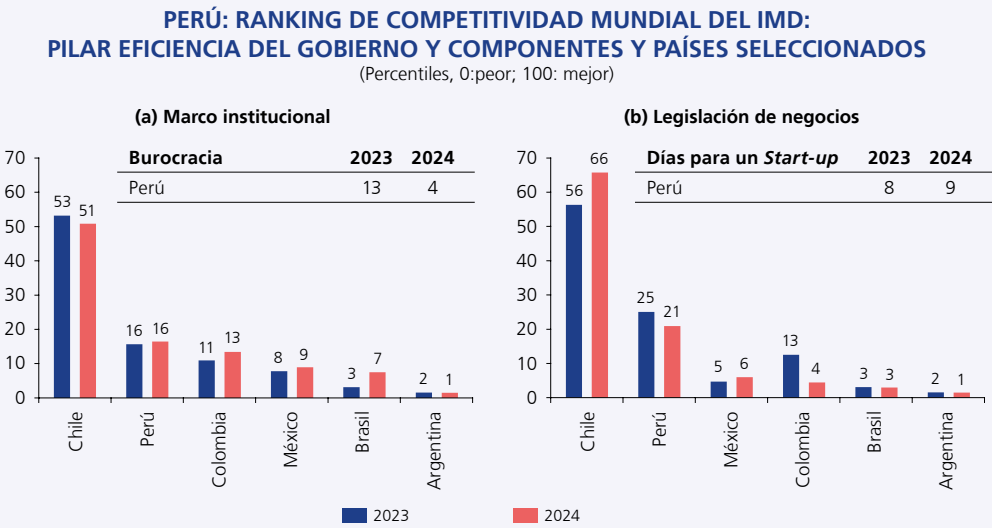
12 EL ACR se enfoca en la evaluación y mejora de la calidad de los procedimientos administrativos (trámites). El ACR ex-ante es la revisión que se realiza a los procedimientos administrativos que se encuentran contenidos en los proyectos de normas. El ACR ex post es la revisión que se realiza a los procedimientos administrativos que se encuentran en las normas vigentes. Entre 2017 y 2019 se realizó una revisión de las normas vigentes al inicio de dicho período, cubriendo los procedimientos administrativos a cargo de los ministerios y organismos del Poder Ejecutivo, proceso al cual se le denominó "ACR stock".

13 El AIR es una evaluación de los efectos positivos y negativos de las propuestas regulatorias (ex ante) y regulaciones existentes (ex post), frente a alternativas no regulatorias.

de Eliminación de Barreras Burocráticas del Indecopi¹⁴, encargada de eliminar regulaciones ilegales o carentes de razonabilidad¹⁵. Además, toda entidad pública está facultada para simplificar sus procedimientos por iniciativa propia¹⁶.

Comparación internacional del marco institucional y la legislación de negocios

De acuerdo con el Ranking de Competitividad Mundial del Institute of Management Development (IMD) de Suiza¹⁷, Perú se ubicó en el percentil 16 (0: peor; 100: mejor) en términos del marco institucional, y en el percentil 21 en legislación para los negocios (ambos son componentes del pilar eficiencia del gobierno) en 2024. Perú está más rezagado en el indicador de burocracia y tiempo para iniciar una empresa, al ubicarse en los percentiles 4 y 9, respectivamente.



Nota: La muestra de países para 2023 y 2024 es de 64 y 67, respectivamente. Para burocracia se consultó: “La burocracia no obstaculiza la actividad empresarial”. El número de días para iniciar un negocio se mantuvo en 26 desde 2022, según el ranking IMD.
Fuente: IMD y Centrum PUCP.

Tendencias internacionales sobre mejora regulatoria

En cuanto a las **tendencias de las prácticas de política regulatoria en países seleccionados de América Latina y el Caribe**, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OECD) informa que los países han publicado documentos sobre reformas o mejoras regulatorias. Las áreas cubiertas comprenden principalmente el análisis de impacto regulatorio (AIR), evaluación ex post, participación de partes interesadas, cumplimiento regulatorio, simplificación administrativa, coordinación intergubernamental y supervisión regulatoria (OCDE, 2024).

14 Además, en febrero de 2024 se creó la Comisión Multisectorial de naturaleza temporal, dependiente de la PCM, encargada de identificar costos de cumplimiento ineficientes, innecesarios y/o injustificados, así como proponer acciones de simplificación administrativa, con representantes de varios ministerios, y cuya secretaria técnica está a cargo del Indecopi. Recientemente, se amplió su vigencia hasta el 13 de setiembre de 2025.

15 Además, fiscaliza el cumplimiento por parte de las entidades públicas de las normas de simplificación administrativa y la aplicación de los procedimientos administrativos estandarizados y su incorporación a sus respectivos Textos Únicos de Procedimientos Administrativos (TUPA)

16 Al respecto, la Ley 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General (LPAG) establece el principio de simplicidad, que busca agilizar los trámites administrativos para reducir costos y tiempos. Esta norma fue modificada en varias oportunidades para propiciar una mayor simplificación de trámites.

17 Este ranking evalúa la competitividad de los países a través de cuatro pilares: desempeño económico, eficiencia del gobierno, eficiencia empresarial, e infraestructura, los cuales están compuestos por diversos factores específicos.





PRINCIPALES PRÁCTICAS REGULATORIAS EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

(Países seleccionados)

	Brasil	Chile	Colombia	Costa Rica	Ecuador	El Salvador	México	Perú	República Dominicana
Áreas cubiertas									
Análisis de impacto regulatorio	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Evaluación ex post	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Participación de partes interesadas	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Cumplimiento regulatorio	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Simplificación administrativa	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Coordinación intergubernamental	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Supervisión regulatoria	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Cooperación regulatoria internacional	No	Sí	Sí	No	Sí	Sí	Sí	Sí	No
Obligación legal para realizar AIR									
Para todas las regulaciones existentes	No	No	No	No	Sí	No	Sí	No	Sí
Para algunas regulaciones subordinadas	Sí	Sí	Sí	Sí	No	Sí	No	Sí	No
AIR se lleva a cabo en la práctica									
Para algunas regulaciones subordinadas	No	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	No	Sí	Sí
Sistemáticamente	No	No	No	No	No	No	Sí	No	No
Motivos para revisar regulaciones existentes									
Evaluación ex post	Sí	Sí	Sí	No	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Codificación	Sí	No	Sí	Sí	Sí	No	Sí	No	No
Consolidación legal	Sí	No	Sí	Sí	Sí	No	Sí	No	No
Cláusulas de caducidad	Sí	No	No	No	No	No	Sí	Sí	No
Cláusulas de revisión	Sí	No	No	No	No	No	Sí	No	No
Simplificación administrativa por nivel de gobierno									
Nacional	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Regional	Sí	No	Sí	Sí	No	No	Sí	Sí	No
Municipal	Sí	No	Sí	Sí	No	No	Sí	Sí	No
Guías metodológicas de simplificación administrativa	Sí	No	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí

Fuente: OCDE (2024).

Perú ha implementado varias iniciativas para optimizar la calidad regulatoria en los últimos años, como la incorporación de la mejora regulatoria en el sistema de modernización de la gestión pública, la creación de la comisión multisectorial de calidad regulatoria (CMCR), el análisis de la calidad regulatoria (ACR) para reducir las cargas administrativas, la aprobación del reglamento del análisis de impacto regulatorio (AIR), la implementación de herramientas digitales para facilitar procesos, la aprobación en mayo de 2023 de la Ley General de Mejora de Calidad Regulatoria¹⁸ y la reciente aprobación de su reglamento (el 25-feb.-2025), en donde se añade un espacio de prueba (*sandbox*) regulatorio¹⁹ al conjunto de instrumentos para la mejora de la calidad regulatoria, instrumentos para fortalecer la confianza ciudadana²⁰, la posibilidad de que los ciudadanos puedan denunciar cualquier infracción que genere barreras burocráticas ante Indecopi, entre otras. Además, se han aprobado los lineamientos que establecen los criterios para el desarrollo e implementación de los procedimientos administrativos estandarizados (PAE) en las entidades de la administración pública²¹, entre otras.

18 Unifica la regulación del ACR de los procedimientos administrativos con los diferentes instrumentos de mejora de la calidad regulatoria. La norma fue aprobada mediante el Decreto Legislativo N.º 1565 del 28-mayo de 2023.

19 Es un espacio de prueba supervisado, controlado y temporal, diseñado para evaluar nuevas o modificación de reglas, mecanismos y regulaciones en sectores estratégicos y/o prioritarios.

20 Incluye: el desarrollo de la Red Nacional de Mejora de la Calidad Regulatoria por parte de la Secretaría de Gestión Pública en un plazo no mayor a 120 días contado a partir del 26 de febrero de 2025, el Observatorio nacional de Mejora Regulatoria, el Laboratorio de Innovación Regulatoria y el Índice Nacional de Mejora Regulatoria.

21 Resolución de secretaría de Gestión Pública N°003-2024-PCM/SGP del 31-ago.-2024.

Oportunidades de mejora de la calidad de la regulación en Perú

El ciclo regulatorio requiere de evaluaciones periódicas de las regulaciones existentes para determinar si se lograron los objetivos previstos y para mantenerlas actualizadas, e inclusive identificar sus efectos no deseados. En la región se aplican distintos enfoques para iniciar y realizar las revisiones de las regulaciones existentes. Por ejemplo, Brasil y México utilizan evaluación ex post, codificación, consolidación legal, cláusulas de caducidad²² y de revisión, mientras que Perú, solo evaluación ex post y cláusulas de caducidad.

Con respecto a la implementación persisten retos, en particular, en los gobiernos locales. Se observa una limitada, aunque creciente incorporación de los procedimientos administrativos estandarizados (PAE)²³ para trámites comunes priorizados (como acceso a información pública y licencias de funcionamiento) en los textos únicos de procedimientos administrativos (TUPA)²⁴; la falta de una implementación del AIR Ex Ante con un cronograma específico que permita medir los avances; y hay espacios de mejora en materia de digitalización²⁵, entre otros.

Considerando las mejores prácticas internacionales y las oportunidades para elevar la calidad regulatoria del país se podría: (i) dotar de mayores recursos y gradualmente crear oficinas descentralizadas de la Subsecretaría de Simplificación y Análisis Regulatorio (SSAR) que operen eficientemente; (ii) fortalecer con recursos presupuestales y personal calificado a todas las unidades e instituciones involucradas en el proceso de mejora regulatoria en base a criterios meritocráticos, con una gobernanza que minimice el riesgo de injerencia política, para que promueva una fiscalización eficiente; (iii) fortalecer las capacidades del capital humano, principalmente en los gobiernos subnacionales, brindando más recursos que permitan cumplir con los plazos a las instituciones encargadas de emitir autorizaciones para el entorno de los negocios; (iv) acelerar la simplificación administrativa mediante la ampliación de la aplicación del silencio administrativo positivo y aprobación automática, y avanzar en la implementación de los PAE en los gobiernos subnacionales en aquellas áreas que puedan beneficiarse de la estandarización; (v) incorporar la mejora de la calidad regulatoria como parte de la herramienta Presupuesto por Resultados del MEF; (vi) ampliar la aplicación del AIR Ex Ante a los gobiernos subnacionales y al Poder Legislativo, con equipos técnicos especializados; y (vii) mejorar la provisión y el uso de información estadística que sirva como evidencia para sustentar adecuadamente la preparación normativa.

Finalmente, sería recomendable impulsar la digitalización para cumplir oportunamente con los plazos legales y contar con un servicio civil meritocrático y estable y una adecuada aplicación de estándares de calidad regulatoria.

22 Según OCDE (2024), la codificación consolida las enmiendas realizadas durante un período de tiempo a una ley determinada, mientras que la consolidación legal reúne en un único documento varias leyes o regulaciones subordinadas que regulan un ámbito concreto. En tanto, las cláusulas de caducidad se utilizan para garantizar que una ley particular deje de tener efecto tras un periodo estipulado (OCDE, 2012). Ver: OCDE (2012). La evaluación de leyes y regulaciones: El caso de la Cámara de Diputados de Chile.

23 Los PAE son procedimientos simplificados y uniformes que eliminan prácticas diferenciadas no contempladas en la normativa vigente que perjudican a las personas. Ver: SGP-PCM (2024). Lineamientos que establecen los criterios para el desarrollo e implementación de los procedimientos administrativos y servicios prestados en exclusividad estandarizados en las entidades de la administración pública.

24 Al 7-mar.-2025, los TUPA de todos los ministerios ya incorporan el PAE de acceso a la información pública, y los TUPA de 9 gobiernos regionales incorporan los PAE sectoriales priorizados (energía y minas, transportes y comunicaciones, producción, turismo, educación, entre otros). Al 12-feb.-2025, solo el 11,3 y 7,5 por ciento de los gobiernos locales han incorporado en su TUPA los PAE de licencia de funcionamiento y de inspecciones técnicas de seguridad en edificaciones, respectivamente (SGP-PCM).

25 En Perú, al 28-feb.-2025 solo el 15 por ciento de las municipalidades contaba con un Plan de Gobierno Digital vigente y el 29 por ciento tenía un Comité de Gobierno y Transformación Digital vigente. Ver: Indicadores de Transformación digital. Reporte de avances en gobierno y transformación digital. <https://indicadores.digital.gob.pe/>

