

Calidad regulatoria y simplificación administrativa en Perú: situación actual

Y AGENDA PENDIENTE

IVÁN COSAVALENTE*

La sobreproducción normativa de baja calidad y los procedimientos administrativos en Perú generan sobrecostos a los ciudadanos y empresas en términos monetarios, así como pérdida de tiempo e ineficiencia económica. Si bien se ha avanzado en el marco legal para la reforma de la calidad regulatoria, subsisten desafíos en su implementación. En este artículo se revisan los avances en la mejora de la calidad regulatoria (aplicación del Análisis de Impacto Regulatorio Ex Ante) y la simplificación administrativa en la administración pública en los años recientes.



* Supervisor líder, Departamento de Políticas Estructurales del BCRP

ivan.cosavalete@bcrp.gob.pe

El Perú se situó por encima del promedio de América Latina y el Caribe (ALC) en cuanto a calidad regulatoria en el año 2022; sin embargo, ha registrado un importante retroceso respecto al periodo prepandemia. Así, en el índice de calidad regulatoria (ICR)¹ del Banco Mundial —que conforma los indicadores mundiales de gobernanza—, se situó en el percentil 60 en 2022 (Kaufmann y Kraay, 2023), por lo que superó al promedio de ALC (percentil 44) pero no al de la OCDE (percentil 84). Entre los países de la región que lograron superar el resultado de Perú se encuentran Chile (percentil 81), Uruguay (percentil 74) y Costa Rica (percentil 71), mientras que, con respecto a los miembros de la Alianza del Pacífico (Chile, Colombia, México y Perú), ha logrado una mejor posición relativa frente a Colombia (percentil 57) y México (percentil 47). Cabe destacar que Perú alcanzó su mejor resultado en el año 2019 (prepandemia), al lograr situarse en el percentil 70, lo que evidencia un notable retroceso en los últimos años.

Los trámites difíciles imponen obstáculos y costos innecesarios, lo que propicia ineficiencias a la sociedad. Roseth et al. (2018), en un estudio realizado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) sobre los trámites en ALC, señalan que los principales problemas con los trámites difíciles es que son lentos y generan costos

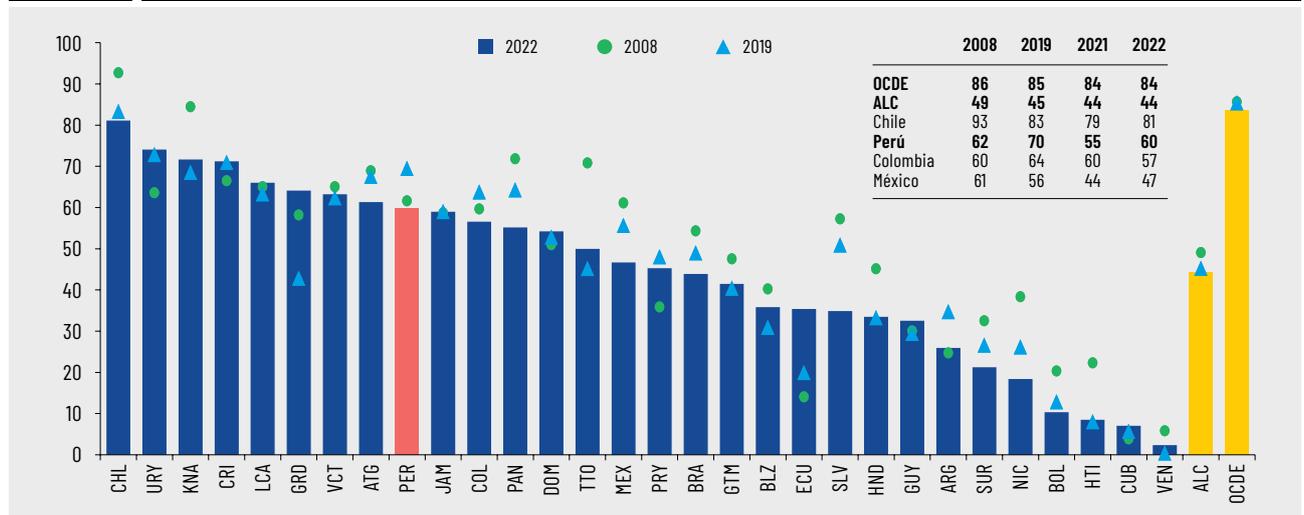
innecesarios de transacción a los ciudadanos y empresas, es decir ineficiencias a la sociedad². De acuerdo con el estudio del BID, otro problema de estos trámites es que son un foco de corrupción que afecta la confianza en el gobierno³, los costos de estos afectan más a las personas de menores ingresos⁴ y los trámites ineficientes, en particular los presenciales, generan costos al gobierno⁵. En el caso de ALC, el 89 por ciento de los trámites se realiza de manera presencial. Por otro lado, señalan que los trámites en ALC son tan difíciles de hacer porque no se sabe cuál es la experiencia ciudadana y porque existen una alta complejidad regulatoria, poca coordinación y colaboración interinstitucional y altos niveles de desconfianza.

Respecto a Perú, la mayor parte de la producción normativa se genera en el Poder Ejecutivo (SGP, 2022), que fue responsable del 69 por ciento de las cerca de 290 mil normas emitidas entre 2002 y 2022. Le siguen los organismos autónomos (15 por ciento), el Poder Judicial (15 por ciento) y el Poder Legislativo (1 por ciento).

AVANCES RECIENTES

En los últimos años se impulsaron iniciativas para mejorar el marco legal, institucional y de plataformas operativas con el fin de coadyuvar a la mejora de la calidad regulatoria. Entre ellas destacan la incorporación de la mejora de la calidad regulatoria en el

GRÁFICO 1 ■ Índice de calidad regulatoria en países seleccionados de ALC, 2008, 2019 y 2022 [Percentiles desde 0 (más bajo) a 100 (más alto) en el ranking mundial]



NOTA: ALC Y OCDE CORRESPONDEN AL PROMEDIO SIMPLE. EN EL CASO DE ALC, EL DATO CORRESPONDE AL PROMEDIO DE LOS PERCENTILES DE LOS PAÍSES SELECCIONADOS. POR OTRO LADO, PARA EL DATO PROMEDIO DE LA OCDE DE AÑOS PREVIOS AL 2022 SE HA UTILIZADO EL MISMO GRUPO DE PAÍSES QUE CONFORMAN DICHA ORGANIZACIÓN.
FUENTE: KAUFMANN Y KRAAY (2023). INDICADORES DE GOBERNANZA MUNDIAL, ACTUALIZACIÓN DE 2023 (WWW.GOVINDICATORS.ORG).

1 Refleja la percepción de la capacidad del gobierno para formular e implementar políticas y regulaciones sólidas que permitan y promuevan el desarrollo del sector privado (Kaufmann y Kraay, 2023).
 2 Hacer un trámite toma en promedio 5,4 horas en ALC y en Perú 8,6 horas; en ALC el 25 por ciento de los trámites requirieron tres interacciones o más para su resolución, mientras que en Perú fue el 41 por ciento de ellos (Roseth et al., 2018).
 3 Se resalta que la vulnerabilidad de los trámites a comportamientos deshonestos se genera porque son procedimientos manuales, requieren interacciones presenciales y hay una falta de estandarización de procesos (Roseth et al., 2018). De acuerdo con Transparencia Internacional (2017) en ALC el 29 por ciento de ciudadanos indicó haber pagado un soborno en un servicio público durante el último año. Según tipo de servicio, el 20 por ciento lo realizó en hospitales; 18 por ciento, en escuelas públicas; 17 por ciento, documentos de identidad y licencias; 16 por ciento, policía; 14 por ciento, servicios públicos; y 12 por ciento, tribunales.
 4 Según nivel educativo (proxy de nivel de ingresos), en ALC el 42 por ciento de personas con estudios universitarios completos hicieron un trámite en el último año (de identidad, programas sociales, salud y educación, transporte y denuncia de delitos), mientras que solo el 16 por ciento lo hizo en el segmento de quienes no cuentan con ningún tipo de estudios formales. Cabe precisar que menos trámites significa menos acceso a los servicios y programas del gobierno (Roseth et al., 2018).
 5 Estimaciones realizadas con información de Australia, México, Noruega y Reino Unido indican que los trámites realizados por el canal presencial son entre 20 y 42 veces más costosos que los realizados por el canal digital. Por ejemplo, en México, el gasto derivado de la prestación presencial (trámites federales y estatales) representa una carga fiscal importante para el Estado. Según estimaciones, los trámites presenciales pueden representar cerca de US\$ 3 300 millones (equivalente al 23 por ciento del gasto federal en educación) (Roseth et al., 2018).

sistema de modernización de la gestión pública, la creación de la Comisión Multisectorial de Calidad Regulatoria (CMCR)⁶, la implementación del Análisis de Calidad Regulatoria (ACR) para reducir las cargas administrativas, la aprobación del reglamento del Análisis de Impacto Regulatorio (AIR) y el uso de aplicativos para mejorar la calidad regulatoria (como la Plataforma de Mejora Regulatoria, que contiene los aplicativos para la implementación del AIR, ACR, el Sistema Único de Trámites-SUT, entre otros) (SGP, 2021).

En cuanto al proceso de revisión del *stock* de procedimientos administrativos mediante el ACR (ACR del *stock*), este se llevó a cabo entre los años 2017 y 2019, en los que se realizaron más de 10 000 revisiones para los 2 432 procedimientos administrativos que ingresaron al proceso, los cuales fueron presentados por 79 entidades del Poder Ejecutivo. Del total de procedimientos administrativos ingresados, el 59 por ciento fue validado, el 30 por ciento fue eliminado y el 11 por ciento se declaró improcedente. En cuanto al ACR Ex Ante, proceso de revisión de proyectos normativos que crean o modifiquen trámites, entre los años 2019 y 2022 se revisaron 2 102 procedimientos administrativos, de los cuales el 70 por ciento fue validado, un 23 por ciento fue eliminado y el 8 por ciento no fue validado (CMCR, 2023).

Por otro lado, se han emitido 12 decretos supremos que aprueban un total de 377 PAE, de los cuales 203 son de alcance de gobiernos regionales (asociados a sectores de producción, educación, trabajo, forestal, transportes y comunicaciones, energía y minas, turismo y agrario), 173 de gobiernos locales (licencias de funcionamiento, inspecciones técnicas de seguridad en edificaciones, y licencias de edificación y habilitación urbana) y uno de alcance nacional (acceso a la información pública) (PCM, 19 de setiembre de 2024). Con información disponible a diciembre de 2022, cuando se habían emitido 10 decretos supremos que aprobaban 218 PAE, solo 4 gobiernos regionales cumplieron al 100 por ciento con incorporar en su TUPA los PAE, mientras que, en los gobiernos locales, de una muestra de 384 municipios, solo el 43 por ciento implementó al menos uno de los decretos supremos y el 33 por ciento se encontró en proceso de adecuación. Asimismo, en cuanto al avance de implementación del SUT, repositorio oficial actualizado de los procedimientos administrativos, tienen un menor grado de avance las municipalidades distritales de ciudades principales (69 por ciento), municipalidades provinciales (78 por ciento) y municipalidades de Lima Metropolitana (79 por ciento) (SSRA, 2023a).

Respecto al cumplimiento del plan de implementación del AIR Ex Ante para entidades del Poder Ejecutivo, cuya aplicación obligatoria progresiva inició en julio de 2022, las 55 entidades consideradas en dicho plan aplican obligatoriamente esta metodología antes de elaborar una propuesta normativa o regulatoria (SSRA, 2023b). Asimismo, la CMCR ha emitido y publicado 13 dictámenes de evaluación de los expedientes de AIR Ex Ante presentados por

entidades del Poder Ejecutivo entre el 3 de mayo de 2023 al 21 de agosto de 2024 (PCM, s.f.).

Un logro importante reciente es la aprobación de la Ley General de Mejora de Calidad Regulatoria (Decreto Legislativo N.º 1565). Esta unifica la regulación del ACR de los procedimientos administrativos con los diferentes instrumentos de mejora de la calidad regulatoria. Sin embargo, su reglamento aún no se publica pese a que en la ley aprobada se indicaba que ello se haría dentro de los 180 días hábiles contados a partir del 28 de mayo de 2023, por lo que siguen vigentes los reglamentos del ACR (DS N.º 061-2019-PCM) y de AIR Ex Ante (DS N.º 063-2021-PCM).

OPCIONES DE POLÍTICA

En esta sección, se presentan opciones para potenciar el proceso de mejora de la calidad regulatoria en el Perú, en especial la simplificación administrativa y el AIR Ex Ante.

- Fortalecer las capacidades institucionales para acelerar la simplificación administrativa y la mejora de la calidad regulatoria. Esto requiere **potenciar los servicios de capacitación y asistencia técnica en los tres niveles de gobierno, en particular en los gobiernos subnacionales**. Según el Instituto Nacional de Estadística e Informática (2024), en las municipalidades del país el segundo tema que registró mayor demanda para fortalecer las capacidades del personal fueron los procedimientos administrativos (74,5 por ciento de municipalidades). Asimismo, también se precisa **fortalecer y evaluar la viabilidad de la creación de oficinas descentralizadas de la Subsecretaría de Simplificación y Análisis Regulatorio (SSAR)**⁷, así como **fortalecer al Indecopi con dotación de recursos humanos y presupuestales, sobre todo para la eliminación e inaplicación de barreras burocráticas ilegales o carentes de razonabilidad**. Si bien desde el año 2017 dicha institución ha creado secretarías técnicas regionales de eliminación de barreras burocráticas, se requiere fortalecerla para poder atender la potencial carga procesal que demandaría una activa participación de las partes interesadas en la identificación y eliminación de barreras burocráticas ilegales o carentes de razonabilidad. Cabe precisar que durante el periodo 2021-2023 se eliminaron e inaplicaron 16 656 barreras burocráticas, lo que representó un costo económico total estimado de S/ 247,7 millones, donde los gobiernos subnacionales representaron el 80,7 por ciento y 68,5 por ciento, respectivamente⁸ (Indecopi, 2021, 2022, 2023).
- Acelerar la simplificación administrativa con una implementación más rápida de los procedimientos administrativos estandarizados (PAE) en los gobiernos subnacionales. Para ello se podría **incluir dentro del presupuesto por resultados (PpR) la mejora de la**

6 Órgano presidido por el secretario de Gestión Pública de la Presidencia de Consejo de Ministros (PCM) que junto con el director de la Dirección de Eficiencia Normativa para la Productividad y Competencia del Ministerio de Economía y Finanzas y el director de la Dirección General de Desarrollo Normativo y Calidad Regulatoria del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, se encargan de evaluar y aprobar los instrumentos de la mejora de la calidad regulatoria.

7 Esta subsecretaría se encarga del diseño, elaboración, propuesta e implementación de las políticas, planes y estrategias de simplificación administrativa y acciones sobre calidad regulatoria y supervisa su cumplimiento.

8 Del costo económico total y número de barreras burocráticas eliminadas, los gobiernos locales representan el 68,3 y 62,8 por ciento, respectivamente.

calidad regulatoria y simplificación administrativa mediante la creación de su respectivo programa presupuestal articulado para incentivar un mayor avance, seguimiento y evaluación de la implementación en las entidades públicas. Asimismo, reducir **la curva de aprendizaje mediante la aplicación de buenas prácticas internacionales y nacionales de los gobiernos subnacionales que han logrado los mayores avances en cuanto a simplificación administrativa⁹ e implementación de los PAE en los gobiernos subnacionales.** Finalmente, también se debería **acelerar la implementación del SUT con el fin de elaborar, simplificar y estandarizar los TUPA, así como la fiscalización y supervisión de estos.** Con ello se coadyuvaría a una mayor eficiencia en la gestión de trámites para los ciudadanos, a la revisión en línea de los procedimientos administrativos y al cumplimiento normativo de simplificación administrativa, entre otros.

- Ampliar la aplicación del Análisis de Impacto Regulatorio (AIR) Ex Ante a los gobiernos subnacionales y al Poder Legislativo, así como **fortalecer el análisis de impacto regulatorio y dotar de equipos técnicos independientes especializados que brinden asistencia técnica y ayuden en las evaluaciones de la política regulatoria.** Por ejemplo, según la OECD (2023), en Corea del Sur dos centros de investigación públicos independientes respaldan el análisis costo-beneficio, brindan capacitación y realizan evaluaciones de la política regulatoria.

RECOMENDACIONES

Las medidas de política descritas se pueden complementar con un impulso a la participación de las partes interesadas y la promoción de la transparencia en el proceso de consulta pública, considerando **potenciar el desarrollo de capacidades de los actores que participan en el proceso de mejora de la calidad regulatoria.** Asimismo, se consideraría el fortalecimiento de la Comunidad de Práctica en Mejora Regulatoria, y que esta junto con la Escuela Nacional de Administración Pública (ENAP) y la cooperación internacional puedan realizar con mayor frecuencia capacitaciones a las partes interesadas (sector público y privado, academia y sociedad civil organizada). También se puede **acelerar la conformación de las Agencias Regionales de Desarrollo (ARD).** Estos espacios de coordinación podrían servir de base para la capacitación de los actores en los territorios subnacionales y para la identificación de barreras burocráticas, cargas administrativas y regulaciones que limiten el desarrollo de sus territorios. En dicho sentido, se debería acelerar el proceso de creación e implementación de estos espacios de coordinación en el país [actualmente existen 15 ARD y, según el Instituto Peruano de Economía (2024), con diferentes niveles de maduración institucional]¹⁰. Finalmente, la simplificación administrativa se puede potenciar mediante la digitalización y el uso de plataformas digitales ágiles y amigables.

REFERENCIAS

- **Comisión Multisectorial de Calidad Regulatoria (CMCR) (2023).** Resumen Ejecutivo Anual sobre los resultados, avances y mejoras en la implementación del Análisis de Impacto Regulatorio Ex Ante y balance del Análisis de Calidad Regulatoria, a diciembre de 2022. <https://www.gob.pe/institucion/pcm/informes-publicaciones/4160217-resumen-ejecutivo-balance-de-calidad-regulatoria-y-air-2022>
- **Fariás, P., Alcorn, R., Trnka, D., Flores, M., Rodrigo, D., Olivares, E., & Zárate, A. (2022).** ¿Preparados para regular? Lecciones y desafíos de la regulación en América Latina y el Caribe. Banco Interamericano de Desarrollo – BID. <http://dx.doi.org/10.18235/0004329>
- **Indecopi (2022).** Impacto económico de la imposición de barreras burocráticas en el Perú, 2021. *Observatorio de Mercados*, 18(43). Oficina de Estudios Económicos. <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/3159966/Observatorio%20de%20Mercado%20-%20Impacto%20econ%C3%B3mico%20de%20la%20imposici%C3%B3n%20de%20barreras%20burocr%C3%A1ticas%20en%20el%20Per%C3%BA%202021.pdf.pdf>
- **Indecopi (2023).** Impacto económico de la imposición de barreras burocráticas en el Perú, 2022. *Observatorio de Mercados*, 17(44). <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/4795789/Impacto%20econ%C3%B3mico%20de%20la%20imposici%C3%B3n%20de%20barreras%20burocr%C3%A1ticas%20en%20el%20Per%C3%BA%202022.pdf?v=1689956351>
- **Indecopi (2024).** Impacto económico de la imposición de barreras burocráticas en el Perú, 2023. *Observatorio de Mercados*, 18(49). <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/6494232/5667808-impacto-economico-de-la-imposicion-de-barreras-burocraticas-en-el-peru-2023.pdf?v=1718731170#:~:text=Se%20estima%20que%2C%20en%20el,S%20F17%2C3%20millones>
- **Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) (2024).** Perú: Indicadores de Gestión Municipal 2023. <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/6491283/5665613-peru-indicadores-de-gestion-municipal-2023.pdf?v=1720729228>
- **Instituto Peruano de Economía (IPE) (2024).** Competitividad Regional a través de las Agencias Regionales de Desarrollo. <https://www.ipe.org.pe/portal/wp-content/uploads/2024/01/IPE-Competitividad-regional-ARD.pdf>
- **Kaufmann, D., & Kraay, D. (2023).** *Worldwide Governance Indicators, 2023 Update.* <https://www.worldbank.org/en/publication/worldwide-governance-indicators>
- **OECD (2023).** Estudios Económicos de la OCDE: Perú 2023. <https://doi.org/10.1787/f67c8432-es>
- **Presidencia de Consejo de Ministros (PCM) (19 de setiembre de 2024).** Trámites estandarizados. <https://www.gob.pe/institucion/pcm/informes-publicaciones/2936076-tramites-estandarizados>
- **Presidencia de Consejo de Ministros (PCM) (s.f.).** *Dictámenes de evaluación de expedientes AIR.* Compendio. <https://www.gob.pe/institucion/pcm/coleccion/19240-dictamenes-de-evaluacion-de-expedientes-air>
- **Roseth, B., Reyes, A., & Santiso, C. (Eds.) (2018).** *El fin del trámite eterno: ciudadanos, burocracia y gobierno digital.* Banco Interamericano de Desarrollo. <http://dx.doi.org/10.18235/0001150>
- **Secretaría de Gestión Pública (SGP) (2021).** *Calidad Regulatoria en el Perú. Avances y agenda futura.* Documento de política. <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/1970343/Calidad%20Regulatoria%20VF.pdf.pdf>
- **Secretaría de Gestión Pública (SGP) (2022).** *Reforma Normativa. Perú rumbo a la OCDE.* PCM. <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/3781474/Reforma%20Normativa.pdf.pdf>
- **Subsecretaría de Simplificación y Análisis Regulatorio (SSAR) (2023a).** *Mejora Regulatoria Perú*, 1(2). Diciembre 2022. PCM. <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/4034313/Bolet%C3%ADn%20Mejora%20Regulatoria%20diciembre-rev%20%281%29.pdf.pdf?v=1673380927>
- **Secretaría de Simplificación y Análisis Regulatorio (SSAR) (2023b).** *Mejora Regulatoria Perú*, 2(4). Marzo 2023. PCM. <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/4456011/Bolet%C3%ADn%20Mejora%20Regulatoria%20marzo%202023.pdf?v=1681946589>
- **Subsecretaría de Simplificación y Análisis Regulatorio (SSAR) (2023).** *Mejora Regulatoria Perú*, 1(2). PCM.
- **Transparencia Internacional (2017).** *Las personas y la corrupción: América Latina y el Caribe.* Barómetro Global de Corrupción. https://images.transparencycdn.org/images/2017_GCB_AME_ES.pdf

9 "...Una experiencia en ALC en cuanto a la extensión de la simplificación administrativa a los gobiernos subnacionales con resultados significativos es Costa Rica, que hasta el 2020 implementó el uso de 21 ventanillas únicas municipales para disminuir procedimientos, requisitos y costos administrativos asociados al proceso de apertura de empresas. Destaca la región de Pacífico Central en donde, en términos económicos, se ha reducido en 52 por ciento los costos asociados a este proceso (Fariás et al., 2022)."

10 A la fecha, en el país todavía no se han creado ARD en las regiones de Cajamarca, Callao, Ica, Junín, Lambayeque, Lima, Madre de Dios, Moquegua, Pasco y Puno.