

# EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

## ÍNDICE

<b>TÍTULO I. DIAGNÓSTICO E IMPORTANCIA DEL REGLAMENTO EN EL PROCESO DE CAMBIO PARA LA MEJORA DE LA CALIDAD REGULATORIA.....</b>	<b>3</b>
<b>I. ANTECEDENTES.....</b>	<b>3</b>
<b>II. MARCO CONCEPTUAL DE LA MEJORA DE LA CALIDAD REGULATORIA.....</b>	<b>5</b>
2.1. Importancia de las regulaciones .....	5
2.2. Importancia de la Mejora de la Calidad Regulatoria .....	6
2.3. El uso del Análisis de Impacto Regulatorio a nivel internacional .....	9
2.4. El AIR como parte del ciclo de gobernanza regulatoria .....	15
2.5. Componentes esenciales del AIR.....	16
2.6. Desafíos para la adecuada implementación del AIR.....	17
2.7. Recomendaciones para la adecuada implementación del AIR en el Perú .....	18
<b>III. LA MEJORA DE LA CALIDAD REGULATORIA COMO PARTE INTEGRANTE DEL PRINCIPIO CONSTITUCIONAL DE BUEN GOBIERNO EN EL PERÚ.....</b>	<b>21</b>
<b>IV. DIAGNÓSTICO DE LA PRODUCCIÓN, PROCESO Y CALIDAD REGULATORIA EN EL PERÚ .....</b>	<b>24</b>
4.1. Jerarquía normativa en el Perú .....	24
4.2. Situación actual de la producción normativa.....	25
4.3. Proceso de producción normativa.....	28
<b>V. EL PROCESO DE MEJORA REGULATORIA EN EL PERÚ Y SU DESEMPEÑO A NIVEL INTERNACIONAL .....</b>	<b>40</b>
5.1. Historia del proceso de simplificación administrativa y mejora de la calidad regulatoria de los procedimientos administrativos.....	40
5.2. Marco normativo vigente que incide en la mejora de la producción normativa.....	43
5.3. Desempeño del entorno regulatorio del Perú en los indicadores internacionales .....	47
<b>VI. PROBLEMAS Y RETOS DEL DIAGNÓSTICO NORMATIVO EN EL PERÚ .....</b>	<b>59</b>
<b>VII. ARTICULACIÓN DE LA PROPUESTA CON LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE Y LAS POLÍTICAS NACIONALES.....</b>	<b>61</b>
<b>VIII. RESISTENCIA AL CAMBIO Y ESTRATEGIAS PARA EL CAMBIO DE PARADIGMAS.....</b>	<b>65</b>
<b>TÍTULO II.- PROCESO DE DIFUSIÓN DEL PROYECTO DE REGLAMENTO Y RESULTADOS DE CUESTIONARIOS .....</b>	<b>70</b>
<b>I. REALIZACIÓN DE TALLERES CON ENTIDADES PÚBLICAS .....</b>	<b>70</b>
<b>II. RESULTADO DE LOS TALLERES.....</b>	<b>71</b>
<b>III. RESULTADOS DE CUESTIONARIOS A ENTIDADES PÚBLICAS .....</b>	<b>73</b>
<b>IV. RESULTADOS DE CUESTIONARIOS A GREMIOS DEL SECTOR PRIVADO .....</b>	<b>74</b>

V. RECOMENDACIONES .....	75
TITULO III.- DESCRIPCIÓN DE LA PROPUESTA NORMATIVA .....	77
I. CONTENIDO DE LA PROPUESTA NORMATIVA .....	77
1.1. Capítulo I. DISPOSICIONES GENERALES .....	77
1.2. Capítulo II: Marco Institucional para la Mejora de la Calidad Regulatoria .....	80
1.3. Capítulo III: Análisis de Impacto Regulatorio Ex Ante (AIR Ex Ante) .....	85
1.4. Disposiciones complementarias .....	112
II. ANÁLISIS COSTO BENEFICIO .....	118
III. ANÁLISIS DE IMPACTO DE LA VIGENCIA DE LA NORMA EN LA LEGISLACIÓN NACIONAL .....	125
FUENTES CONSULTADAS.....	127
ANEXO 01 .....	129
LISTA DE ENTIDADES QUE PARTICIPARON EN EL TALLER DE SOCIABILIZACIÓN DEL PROYECTO DE REGLAMENTO .....	129
ANEXO 02 .....	130
LISTA DE ENTIDADES ENCUESTADAS SOBRE EL PROCESO DE PRODUCCIÓN NORMATIVA Y ANÁLISIS DE CALIDAD REGULATORIA .....	130

---

# EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

---

## **PROYECTO DE REGLAMENTO PARA DESARROLLAR EL MARCO INSTITUCIONAL QUE RIGE EL PROCESO DE MEJORA DE LA CALIDAD REGULATORIA Y ESTABLECE LOS LINEAMIENTOS GENERALES PARA LA APLICACIÓN DEL ANÁLISIS DE IMPACTO REGULATORIO EX ANTE – AIR EX ANTE**

### **TÍTULO I. DIAGNÓSTICO E IMPORTANCIA DEL REGLAMENTO EN EL PROCESO DE CAMBIO PARA LA MEJORA DE LA CALIDAD REGULATORIA**

#### **I. ANTECEDENTES**

El 30 de diciembre de 2016, en el marco de las facultades delegadas por el Congreso de la República al Poder Ejecutivo mediante la Ley N° 30506, se publicó en el diario oficial El Peruano el Decreto Legislativo N° 1310, Decreto Legislativo que aprueba medidas adicionales de simplificación administrativa.

El Decreto Legislativo N° 1310 establece en el artículo 2, la obligación de las entidades del Poder Ejecutivo de realizar el Análisis de Calidad Regulatoria (en adelante, ACR) de todas las disposiciones normativas de alcance general, a excepción de las contenidas en leyes o normas con rango de ley, que establezcan procedimientos administrativos.

La finalidad del ACR en aplicación del artículo 2 del Decreto Legislativo N° 1310 es identificar, reducir y/o eliminar aquellos procedimientos administrativos que resulten innecesarios, injustificados, desproporcionados, redundantes o no se encuentren adecuados a la TUO de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General o a las normas con rango de ley o leyes que les sirven de sustento, permitiendo la reducción de las cargas administrativas. Con este fundamento legal se establece la revisión del stock de procedimientos administrativos establecidos en disposiciones normativas vigentes (ACR del Stock) a la entrada en vigor del Decreto Legislativo N° 1310. La finalidad de este proceso es también, evaluar los procedimientos administrativos establecidos en proyectos de disposiciones normativas de alcance general antes de su aprobación (ACR Ex Ante).

El 14 de julio de 2017, mediante el Decreto Supremo N° 075-2017-PCM, se aprobó el Reglamento para la aplicación del Análisis de Calidad Regulatoria de procedimientos administrativos establecido en el artículo 2 del Decreto Legislativo N° 1310 (en adelante, el Reglamento). Este desarrolla los principios que se analizan como parte del ACR y aprueba el cronograma para la remisión por parte de las entidades del Poder Ejecutivo del ACR del stock de procedimientos administrativos de iniciativa

de parte. El ACR es validado por la Comisión Multisectorial de Calidad Regulatoria, la cual está conformada por la Presidencia del Consejo de Ministros, quien la preside, el Ministerio de Economía y Finanzas y el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.

El 31 de julio de 2017, mediante Resolución Ministerial N° 196-2017-PCM, se aprueba el Manual para la aplicación del ACR donde se estableció lineamientos, criterios y metodologías y se desarrollaron los principios que se analizan como parte del ACR en cumplimiento del artículo 2 del Decreto Legislativo N° 1310.

El proceso de implementación del ACR del stock se inició en septiembre del 2017 y concluyó en junio de 2019 (revisión del acervo de procedimientos administrativos vigentes en todas las entidades públicas del Poder Ejecutivo). Se emitieron seis decretos supremos ratificadores. De 2432 procedimientos administrativos (PA) evaluados, se validaron y ratificaron 1439 PA (59%), se eliminaron 734 PA (30%) y se declararon 259 PA (11%) improcedentes, obteniéndose como consecuencia de la eliminación de PA y/o simplificación de los requisitos una reducción de la carga administrativa de aproximadamente S/ 286.3 millones de Soles. De esta manera, se obtuvo una línea base de los costos que generan los procedimientos administrativos para iniciar un proceso de mejora continua en los procedimientos administrativos.<sup>1</sup>

El 16 de septiembre de 2018, en el marco de las facultades delegadas por el Congreso de la República al Poder Ejecutivo mediante la Ley N° 30823, se publicó en el diario oficial El Peruano el Decreto Legislativo N° 1448 que modifica el artículo 2 del Decreto Legislativo N° 1310, Decreto Legislativo que aprueba medidas adicionales de simplificación administrativa, y perfecciona el marco institucional y los instrumentos que rigen el proceso de mejora de calidad regulatoria.

Este decreto legislativo es un hito importante en el proceso de desarrollo de la mejora de calidad regulatoria ya que fortalece la aplicación del Análisis de Calidad Regulatoria; así como, perfecciona el marco institucional y los instrumentos que rigen el proceso de mejora de calidad regulatoria. Asimismo, la Segunda Disposición Complementaria Final del Decreto Legislativo N° 1448, dispone que, mediante Decreto Supremo refrendado por el Presidente del Consejo de Ministros, el Ministro de Economía y Finanzas y el Ministro de Justicia y Derechos Humanos se aprueba el instrumento referido al Análisis de Impacto Regulatorio.

El 05 de abril de 2019, mediante Decreto Supremo N° 061-2019-PCM, se aprueba el nuevo Reglamento para la aplicación del Análisis de Calidad Regulatoria de procedimientos administrativos establecido en el artículo 2 del Decreto Legislativo N° 1310 perfeccionándolo para la mejor aplicación del ACR por parte de las entidades públicas del Poder Ejecutivo.

El 24 de junio de 2019, mediante Decreto Supremo N° 118-2019-PCM se concluyó con la ratificación de procedimientos administrativos de las entidades del Poder Ejecutivo como resultado del ACR de procedimientos administrativos, cerrándose el primer ciclo de evaluación del acervo de trámites de las entidades del Poder Ejecutivo.

---

<sup>1</sup> Toda la información sobre el Análisis de Calidad Regulatoria se encuentra publicada en el siguiente link: <http://sgp.pcm.gob.pe/analisis-de-calidad-regulatoria/>

## II. MARCO CONCEPTUAL DE LA MEJORA DE LA CALIDAD REGULATORIA

### 2.1. Importancia de las regulaciones

La regulación como otro tipo de política, se materializa en la promulgación de un conjunto de normas jurídicas prescriptivas de distintos niveles jerárquicos por parte de actores políticos y agentes sociales, empresariales. Implica también el seguimiento y la aplicación de estas normas que definen y ordenan la participación de las personas o las empresas en un mercado, en un sector, en alguna actividad económica o social.

La regulación, desde el punto de vista económico, se basa en la existencia de una importante deficiencia del mercado resultante de economías de escala y alcance de la producción, de las imperfecciones de la información en las transacciones de mercado, de la existencia de mercados incompletos y externalidades, y de los efectos resultantes de la distribución de ingresos y riqueza. Las deficiencias del mercado son más pronunciadas en países en desarrollo, por lo tanto, la regulación emitida por la administración pública es relevante y más pronunciada en estos países.

Desde el punto de vista de la gobernanza, las regulaciones deben ser parte de un proceso que asegure la transparencia, legitimidad e imparcialidad y que equilibre la rendición de cuentas, transparencia y coherencia. La rendición de cuentas requiere que los organismos reguladores sean responsables de las consecuencias de sus acciones, que operen dentro de sus poderes legales y observen las reglas del ciclo regulatorio al llegar a sus decisiones (por ejemplo, asegurar que se lleve a cabo consultas adecuadas). La transparencia se relaciona con las decisiones regulatorias que se están alcanzando de una manera que incluye la comunicación y divulgación a las partes interesadas. La coherencia proporciona legitimidad regulatoria. Las decisiones regulatorias incoherentes socavan la confianza de los ciudadanos y ciudadanas en un sistema regulatorio. La incoherencia conduce además, a una incertidumbre de los inversores, lo que aumenta el costo del capital y en su caso específico puede dañar gravemente la voluntad de invertir (Jahnsen, 2019:9).

Es importante recalcar que diferentes contextos políticos, jurídicos, administrativos y culturales, generan diferentes tipos y formas de Gobernanza Pública, de Gobernanza Regulatoria y estructuras de Calidad Regulatoria. Crear normas y regulaciones con calidad basadas en evidencia, requiere una alta coherencia, coordinación, capacidad de los recursos humanos e integridad de las entidades del Estado y sus responsables políticos, así como la participación activa del sector privado y la sociedad. Esto trae consigo un cambio cultural político-administrativo (Jahnsen, 2019, 9).

Por lo tanto, los contextos políticos, jurídicos, administrativos y culturales y el proceso mediante el cual se establecen e implementan regulaciones pueden definir la pertinencia, importancia y efecto sobre el sujeto y el objeto de la regulación. La calidad de las regulaciones, y de hecho la eficacia del sistema de Mejora de Calidad Regulatoria, es de alta relevancia para el desarrollo económico y democrático del Perú. Esto implica que el proceso de desarrollo y de emisión de la regulación determina la calidad de la misma y tiene un efecto directo sobre los resultados o consecuencias de la política pública (OECD, 2019:16).

Las regulaciones que son excesivamente gravosas, complejas, alejadas de la solución de los problemas públicos pueden empeorar en lugar de mejorar el bienestar público al frenar el crecimiento económico, reducir la participación pública efectiva y aumentar los costos administrativos. La

importancia de una regulación radica en que puede abrir o cerrar mercados; puede promover la eliminación de monopolios o su formación; puede generar barreras de entrada; puede reducir o impulsar los incentivos para innovar o emprender, etc. También puede asegurar la calidad de servicios públicos como la educación, salud, etc. (OECD, 2019:16). Las regulaciones mal concebidas tienen efectos inesperados y desastrosos en la competitividad, la inversión y la creación de empleo.

Asimismo, a través de una regulación se establecen reglas a seguir en las actividades económicas, profesionales y sociales imponiendo reglas de conducta, cargas, restricciones, prohibiciones, responsabilidades, entre otros, con la finalidad de armonizar el interés particular con el interés público siempre con respeto a la Carta Magna; siendo el procedimiento administrativo uno de los instrumentos mayormente usados que genera mayores cargas y limita el libre ejercicio de algún derecho, actividad económica o social de la ciudadanía o empresa, los cuales se concretizan con la emisión de una autorización, licencia, registro, permiso, habilitación, etc. (actos administrativos) que son emitidos por la entidad pública en el ámbito de su competencia.

En este sentido, la regulación está presente en todos los ámbitos de la vida de una persona y empresas, por lo que cuando se encuentran con reglas muy difíciles de entender, desproporcionadas en sus costos, cambiantes y poco predecibles en el tiempo, o inclusive innecesarias, es una señal que se están produciendo regulaciones de muy baja calidad (Presidencia del Consejo de Ministros, 2019).

Teniendo en cuenta que las regulaciones pueden generar costos innecesarios a los ciudadanos, empresas o a la misma Administración Pública resulta importante controlar la calidad de la creación de las mismas, que contribuya a cuestionar y a garantizar que sean las estrictamente necesarias para lograr un equilibrio entre el interés particular y el interés y la seguridad públicos; así como, evitar que se convierta en una traba al desarrollo económico, el bienestar social o genere costos innecesarios o desproporcionados al ciudadano en general.

El desarrollo y la emisión de regulaciones deben abordarse con cautela y con una plena comprensión de sus fortalezas y ventajas y sus debilidades y limitaciones. La facilidad con la que se pueden redactar nuevas leyes, normas y regulaciones, y la visión legalista de que estas nuevas leyes y normas suponen por sí la resolución de los diferentes problemas públicos sin establecer además parámetros claros de aplicación, cumplimiento y fiscalización, ha llevado, al Perú regulaciones excesivas y mal diseñadas e inefectivas con las consecuentes fallas regulatorias.

## 2.2. Importancia de la Mejora de la Calidad Regulatoria

El uso de la regulación como instrumento para alcanzar objetivos de política económica y social ha aumentado dramáticamente desde la década de los 1940 (Banco Mundial, 2010:1). Hay evidencias de que la mayoría de los gobiernos experimentan frecuentes fallas regulatorias. Las causas del riesgo de falla regulatoria, pueden ser, por ejemplo: problemas de diseño o implementación regulatoria, falta de cumplimiento, captura regulatoria, y falta de solución regulatoria debido a que los problemas no son identificados apropiadamente. Esto lleva a la sobrerregulación, subregulación o regulaciones mal diseñadas e implementadas que deterioran las políticas o derechos que realmente importan a los ciudadanos, a los consumidores y a las empresas; y, que simultáneamente aumentan los costos y riesgos a las actividades comerciales. Al final, se tienen intervenciones regulatorias que producen efectos imprevistos y/o no intencionales y resultados peores que los que se intentan corregir.

En muchos países, las fallas regulatorias llegan a un nivel tal que el sistema regulatorio en su conjunto se ha convertido en una forma de vida burocrática para generar poder o re direccionarse a un grupo de poder sin ninguna preocupación por los costos directos y ocultos generados a la sociedad o al crecimiento económico. El problema se agrava, cuando la mayoría de países no tienen comprensión o evidencia clara de los efectos que produce la regulación, y aún peor no saben la necesidad de por qué se regula y mucho menos los efectos que producen los cientos de miles de regulaciones vigentes en la actualidad (Banco Mundial, 2010:1). Específicamente, en el Perú para el año 2015 existían 600 mil normas vigentes<sup>2</sup> sin un análisis de necesidad de las mismas.

Reformas en la práctica regulatoria que incrementan la calidad en los procesos regulatorios, y lo más importante en el fortalecimiento de las instituciones que emiten las regulaciones puede apoyar a mejorar simultáneamente la calidad de vida de todos los ciudadanos de un país y las condiciones para la actividad económica. Si bien tales reformas (aún en desarrollo) se concentraron en países miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico - OCDE, son incluso más importantes en los países emergentes o en desarrollo donde el diseño y la implementación de las regulaciones deberían apoyar esencialmente la necesidad de desarrollo evitando y superando barreras para el emprendimiento empresarial, la inversión e incluso para garantizar derechos fundamentales de las personas. Se evitaría de esta manera que las fallas regulatorias existentes expongan a los ciudadanos y al medio ambiente y a la sostenibilidad de su desarrollo a riesgos irreparables e inminentes. (Banco Mundial, 2010:1).

Durante la década de los noventa, la OCDE jugó un rol importante para colocar en la agenda de los países miembros el desarrollo de la reforma regulatoria. La mejora de la calidad de la regulación como un instrumento de gobernanza se ha convertido en un elemento central de la mayoría de reformas implementadas por los países para fomentar la inversión y promover el crecimiento económico; así como, la buena gobernanza y el Estado de Derecho en general (Banco Mundial, 2010:5).

Con el transcurrir del tiempo, en el ámbito internacional la mejora regulatoria se transformó en una política priorizada por varios países desarrollados; en la literatura, su desarrollo se puede encontrar con distintas denominaciones como “calidad regulatoria”, “Better Regulation” (Comisión Europea y Banco Mundial), “Regulatory Policy” (OECD), “Regulatory Coherence” (TPP y Alianza del Pacífico), “Good Regulatory Practices (NAFTA) y “Regulatory Reform” (APEC)<sup>3</sup>.

Para la Unión Europea, “Better regulation” o la “mejor regulación” es un concepto multifacético y flexible que está basado en evidencias y en un proceso transparente, en el que participan ciudadanos y partes interesadas, como son, empresas, administraciones públicas y sector académico; y, significa el diseño de políticas y leyes para lograr su objetivo a un costo económico mínimo. Una mejor regulación no se trata de desregular, simplificar o regular sin un sentido de responsabilidad que exige el objeto a desregular, simplificar o regular. Es un objetivo complejo que con su metodología asiste a la política, para garantizar que las intervenciones públicas se diseñen de manera abierta, transparente, y de manera informada con la mejor evidencia disponible y respaldada por la exhaustiva participación de los interesados garantizando que las intervenciones de la Unión Europea respeten los principios de subsidiariedad y proporcionalidad. Es decir, se actúa solo cuando sea necesario para solucionar un problema público. Una mejor regulación también proporciona el marco para integrar el desarrollo sostenible dentro de las políticas de la Unión Europea. (Unión Europea, 2002:4).

---

<sup>2</sup> El dato de 600,000 normas proviene de Gaceta Jurídica (2015), Informe Legislativo, Perú: País de las Leyes 2014.

<sup>3</sup> CALLE, Jean; “Identificación y evaluación de iniciativas previas de implementación del Análisis de Impacto regulatorio – RIA” en entidades del Poder Ejecutivo, 2019.

Para México, la mejora regulatoria resulta fundamental para generar condiciones que permitan el buen desempeño de la actividad económica, al promover una mayor competencia, definir los derechos de propiedad, brindar certidumbre jurídica, corregir las fallas de mercado, fomentar la actividad empresarial y, en general, promover las reglas que permitan generar una mayor productividad, innovación, inversión, crecimiento económico y bienestar de la población (CONAMER, 2019:21).

La OCDE ha generado en materia de política regulatoria diversos documentos entre los que se identifican los posibles efectos positivos de una política pública centrada en la mejora de la calidad regulatoria. Para la OCDE<sup>4</sup>, la que tiene 36 países miembros, la noción de “**calidad regulatoria**” abarca los procesos, es decir, la forma como las regulaciones son diseñadas, desarrolladas e implementadas. Este proceso debe estar alineado con los principios de consulta, transparencia, rendición de cuentas y evidencia. Así como, también abarca los resultados, es decir, si la regulación es efectiva, eficiente, coherente y sencilla.

El Consejo sobre Políticas y Gobernanza Regulatoria de la OCDE emitió las siguientes recomendaciones para la adecuada implementación de un sistema de gobernanza regulatoria<sup>5</sup>:

1. Comprometerse al más alto nivel político con una política expresa de gobierno completo para la calidad regulatoria. La política debe tener objetivos y marcos claros para la implementación a fin de asegurar que, si la regulación se emplea, los beneficios económicos, sociales y medioambientales justifiquen los costos, se consideren los efectos distributivos y se maximicen los beneficios netos.
2. Adherirse a los principios de gobierno abierto, considerando la transparencia y la participación en el proceso regulatorio a fin de asegurar que la regulación se encuentre al servicio del interés público y esté informada de las necesidades legítimas de aquellos a quienes concierne y afecta. Esto conlleva ofrecer oportunidades significativas (incluso en línea) para que el público contribuya al proceso de preparar borradores de propuestas regulatorias y a la calidad del análisis de apoyo. Los gobiernos deben asegurarse de que las regulaciones sean comprensibles y claras y de que las partes puedan entender fácilmente sus derechos y obligaciones.
3. Establecer mecanismos e instituciones para supervisar activamente los procedimientos y objetivos de la política regulatoria, apoyarla e implementarla, y por consecuencia fomentar la calidad de la regulación.
4. Integrar el análisis de impacto regulatorio (AIR) a las primeras etapas del proceso de diseño de políticas públicas para formular proyectos regulatorios nuevos. Identificar claramente las metas de política pública, y evaluar si es necesaria la regulación y de qué manera puede ser más efectiva y eficiente para alcanzar dichas metas. Tomar en cuenta los medios diferentes de la regulación y determinar la retribución de los diversos enfoques analizados para identificar el mejor.
5. Revisar de forma sistemática el inventario de regulación significativa con base en metas de política pública claramente definidas, incluida la consideración de costos y beneficios, a fin de asegurar

<sup>4</sup> OECD Regulatory Policy Outlook 2015, (OECD, 2015); OECD Publishing, Paris, based on (OECD, 1995), OECD Recommendation on Improving the Quality of Government Regulation, OECD, Paris, <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/128>. En OCDE (2018), OECD Regulatory Policy Outlook 2018, OECD Publishing, Paris. <https://doi.org/10.1787/9789264303072-en>

<sup>5</sup> OECD, 2012, Recommendation of the Council on Regulatory Policy and Governance, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264209022-en>. En OECD (2019), Implementación del Análisis de Impacto Regulatorio en el Gobierno Central del Perú: Estudios de caso 2014-16, OECD Publishing, Paris, <http://doi.org/10.1787/9789264305809-es>.

que las regulaciones estén actualizadas, se justifiquen sus costos, sean rentables y consistentes, y cumplan con los objetivos de política pública planteados.

6. Publicar de manera periódica informes acerca del desempeño de la política regulatoria y los programas de reforma, así como de las autoridades públicas encargadas de aplicar las regulaciones. Dichos informes también deben contemplar información acerca de cómo funcionan en la práctica herramientas regulatorias tales como el análisis de impacto regulatorio AIR), la consulta pública y las revisiones de las regulaciones existentes.
7. Desarrollar una política congruente que contemple el papel y las funciones de las entidades regulatorias a fin de infundir mayor confianza de que las decisiones en cuestiones regulatorias se toman a partir de criterios objetivos, imparciales y coherentes, sin conflictos de interés, prejuicios ni influencias indebidas.
8. Asegurar la efectividad de los sistemas para revisar la legalidad y la justicia procesal de las regulaciones y decisiones que toman los órganos facultados para emitir sanciones en el ámbito regulatorio. Asegurar que las personas y las empresas tengan acceso a estos sistemas de revisión a un costo razonable y conozcan las decisiones oportunamente.
9. Aplicar, cuando se considere adecuado, la evaluación, la gestión y las estrategias de comunicación de riesgos al diseño y la implementación de las regulaciones para asegurar que éstas estén bien orientadas y sean efectivas. Los reguladores deben evaluar de qué manera tendrán efecto las regulaciones y diseñar estrategias de implementación y aplicación sensibles.
10. Promover, cuando sea adecuado, la coherencia regulatoria a través de mecanismos de coordinación entre los niveles de gobierno supranacional, nacional y subnacional. Identificar los problemas transversales en materia de regulación en todos los órdenes de gobierno, con el objeto de promover la coherencia entre los enfoques regulatorios y evitar la duplicidad o conflicto de regulaciones.
11. Impulsar el desarrollo de capacidades y el desempeño de la gestión regulatoria en los órdenes subnacionales de gobierno.
12. Tomar en cuenta, al desarrollar medidas regulatorias, todos los estándares y marcos internacionales de cooperación pertinentes en la misma área y, cuando sea adecuado, los probables efectos que tengan en terceros fuera de su jurisdicción.

Fuente: OECD Regulatory Policy Outlook 2015, (OECD, 2015).

### 2.3. El uso del Análisis de Impacto Regulatorio a nivel internacional

Conforme a lo expuesto en el punto 2.1. de la Exposición de Motivos, la regulación afecta a todas las áreas de negocios y, en realidad, de la vida. Vemos pruebas de esto cada día: cuando tomamos desayuno sin cuestionar la calidad de la comida, cuando nuestros hijos van a la escuela usando el transporte público, cuando nos sentimos seguros en el trabajo, cuando asistimos a la consulta médica y nos realizan exámenes médicos, etc. Las regulaciones que determinan nuestra seguridad y tienen una influencia directa o indirecta sobre el estilo y calidad de vida generalmente se dan por predeterminados y, sin embargo, en sus consecuencias positivas o negativas resultan ser muy importantes. (OECD, 2018:20).

Las leyes y reglamentos son emitidos por gobiernos y legisladores para proteger al sector empresarial, a los consumidores, trabajadores, el medio ambiente, entre otros. Sin embargo, es un área donde muy poco o demasiada regulación puede ser igualmente perjudicial. Cuando es demasiado, limitado, mal concebido, redundante o incoherente, la regulación puede perjudicar el inicio de un nuevo negocio, al comercio exterior, hacerle la vida difícil al ciudadano debido a los requisitos para el cumplimiento de procedimientos administrativos básicos como casarse, renovar un

pasaporte o registrando un nuevo nacimiento, inscripción escolar. Marcos regulatorios complicados, con falta de transparencia en el proceso de formulación, desproporcionados, con ineficiente mecanismo de cumplimiento o aplicación y monitoreo pueden conducir a la pérdida de confianza en el desempeño de la actuación gubernamental, al incremento desmedido de la burocracia y del poder discrecional para crear y hacer cumplir las normas e incluso al incremento de comportamientos corruptos. (OECD, 2018:20).

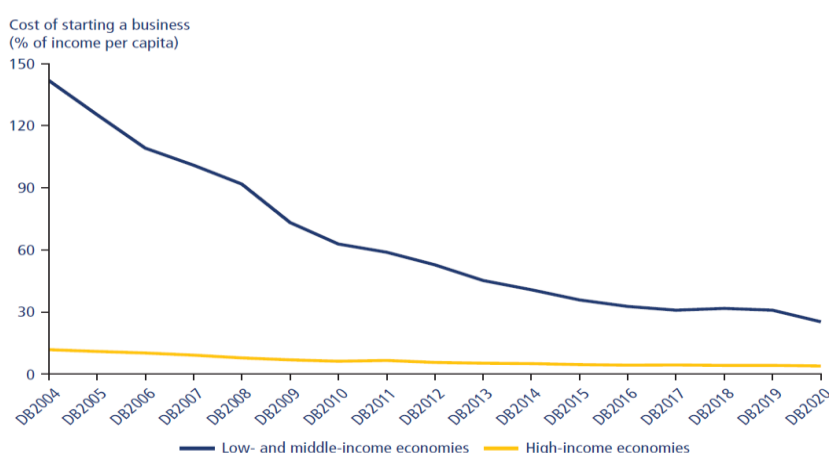
Las crisis financieras y económicas a nivel mundial, y sus secuelas, han dejado en evidencia las fallas en el gobierno, en el mercado y en las regulaciones en todo el mundo. Actualmente, muchos países han adoptado una política regulatoria; sin embargo, existen desafíos importantes en materia de regulación, por ejemplo: la falta de uniformidad y continuidad en la aplicación de la regulación; la promoción de la participación de diversos actores interesados en el proceso regulatorio; la capacidad de implementar una regulación eficaz; así como el escaso proceso de evaluación de la regulación.

Según la OCDE es importante promover programas de política regulatoria que incluya objetivos como<sup>6</sup>:

- Reducir los efectos perversos y no intencionados de la regulación.
- Reducir las cargas regulatorias a través de la desregulación y las alternativas a la regulación.
- Reducir las incongruencias en la regulación y la falta de experiencia, y
- Reducir la falta de capacidad institucional y de profesionalización en la regulación.

Existen varios estudios a nivel mundial que demuestran que las barreras regulatorias afectan directamente a la productividad de un país, impiden el crecimiento y dan lugar a que persista o incremente la pobreza. *Doing Business* mide cada año la convergencia que hay entre desarrollo y economía, especialmente en el área de apertura de negocios. El Gráfico N° 01 muestra la evolución de 145 economías desde el año 2003 hasta el 2019 en el proceso de reformas para mejorar los indicadores de negocio, reduciendo barreras de entrada, creando ventanillas únicas o reduciendo trámites o registros con la finalidad de mejorar el clima de negocios.

**Gráfico N° 01. El costo de iniciar un negocio ha reducido en el tiempo en las economías del mundo**



Nota: La muestra comprende 145 economías a nivel mundial.

Fuente: Doing Business database

<sup>6</sup> Fuente: OECD (2019), Implementación del Análisis de Impacto Regulatorio en el Gobierno Central del Perú: Estudios de caso 2014-16, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264305809.es> Pág. 18.

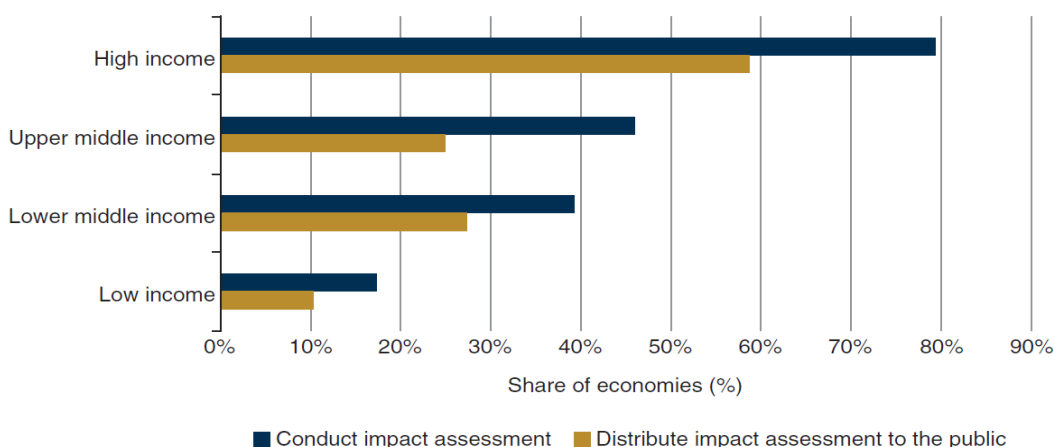
Uno de los instrumentos de la mejora de la calidad de la regulación más utilizados para lograr los objetivos entre los países miembros de la OECD es el **análisis de impacto regulatorio** (en adelante AIR)<sup>7</sup>, que promueve un proceso sistemático, con un enfoque comparativo sobre decisiones de política, y permite al emisor de la normatividad la identificación precisa del problema público que se quiere atender, además de las distintas alternativas para lograrlo. AIR pregunta sobre la viabilidad económica de implementar una regulación o, dicho en otras palabras, que sus costos sean menores que los beneficios (OECD, 2018:20).

Desde la perspectiva del Banco Mundial, la mejora de la calidad de la regulación es definida como una herramienta que ayuda a los responsables políticos a formular preguntas sistemáticas sobre las diferentes opciones de política y las consecuencias de las intervenciones gubernamentales con la finalidad de obtener evidencia de alta calidad para comparar distintas opciones de políticas (Banco Mundial, 2017:2).

Los beneficios del AIR son contribuir a la elección de la opción regulatoria más eficiente; promover la rendición de cuentas de los reguladores en especial por los resultados generados por la propuesta regulatoria y el monitoreo de los impactos; mejorar la transparencia en el proceso de formulación de la regulación fortaleciendo la confianza pública y reducir las oportunidades que presente la corrupción. (Banco Mundial, 2017:4).

En la actualidad, el uso del AIR se ha extendido a más de 90 países alrededor del mundo, incluyendo a los 36 países de más altos ingresos que son miembros de la OCDE. Los países con economías establecidas y desarrolladas de Europa y Asia Central son las regiones donde el uso del AIR es obligatorio. El Gráfico N° 02, muestra la tendencia del uso del AIR teniendo en cuenta el ingreso de los países.

**Gráfico N° 02. Tendencia del uso del AIR en los países por ingreso a nivel mundial**

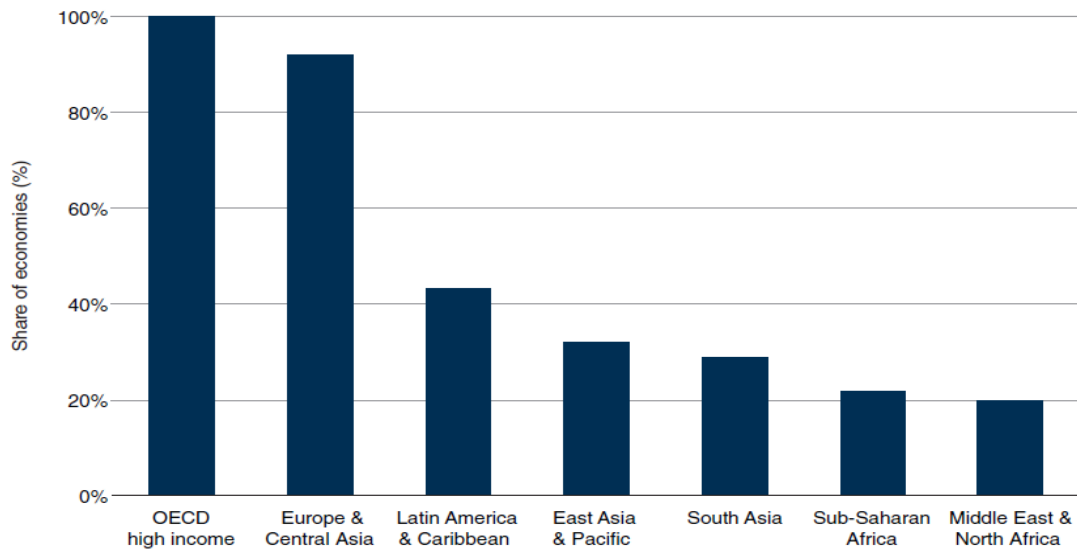


Fuente: GIGR database, <http://rulemaking.worldbank.org>

El Gráfico N° 03, muestra la tendencia del uso del AIR a nivel mundial, siendo los países miembros de la OECD y Europa y Asia Central los que ampliamente lo utilizan.

<sup>7</sup> Existen dos tipos de AIR: AIR Ex Ante (previo al diseño de una regulación) y AIR Ex Post (que mide los efectos de una regulación vigente). El presente documento se centra en el estudio del AIR Ex Ante.

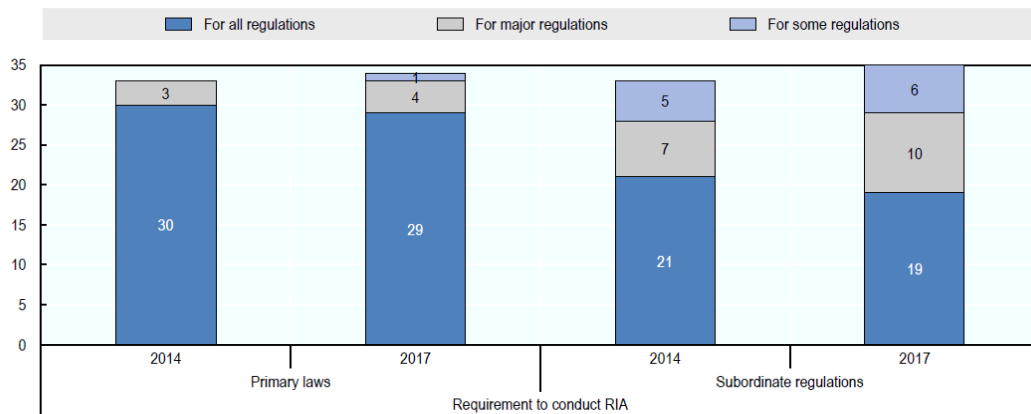
**Gráfico N° 03. Uso del AIR ampliamente usado en países miembros de la OCDE**



Fuente: GIRG database, <http://rulemaking.worldbank.org>.

En los países miembros de la OCDE el alcance del uso del AIR ha variado con el transcurrir del tiempo. En un inicio, se aplicaba a todas las regulaciones secundarias (reglamentos o regulaciones subordinadas); ahora, teniendo en cuenta el enfoque de la evaluación del impacto que puede producir la norma la exigencia ha variado conforme lo muestra el Gráfico N° 04.

**Gráfico N° 04. Requerimiento del AIR por tipo de regulación en los países de la OECD**

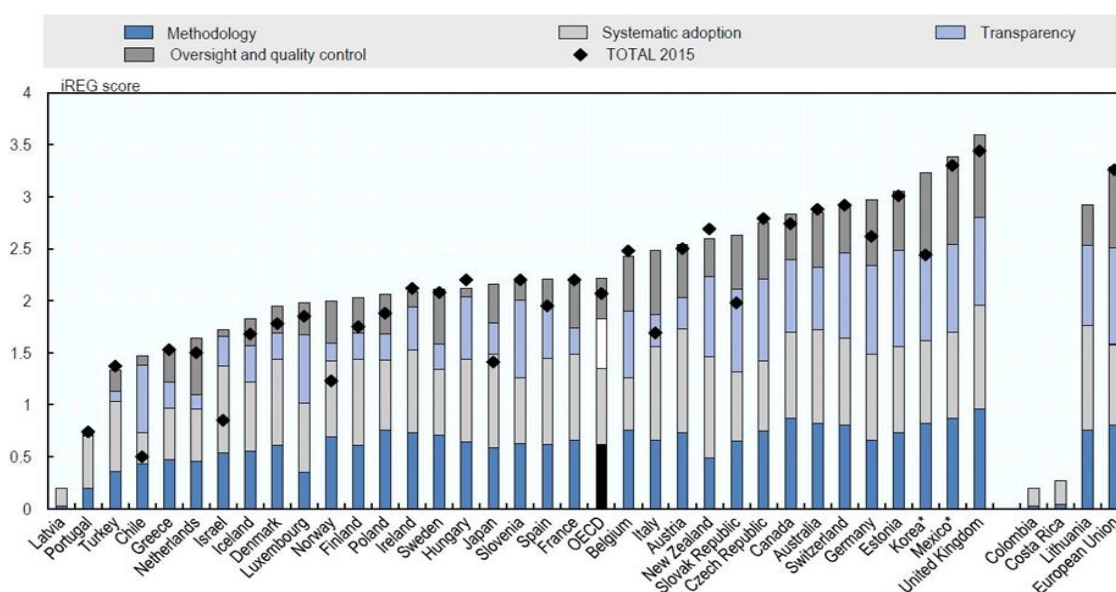


Nota: La data es en base a 34 países miembros de la OECD y la Unión Europea

Fuentes: Indicators of Regulatory Policy and Governance Surveys 2014 and 2017, <http://oe.cd/ireg>. En OECD Regulatory Policy Outlook 2018.

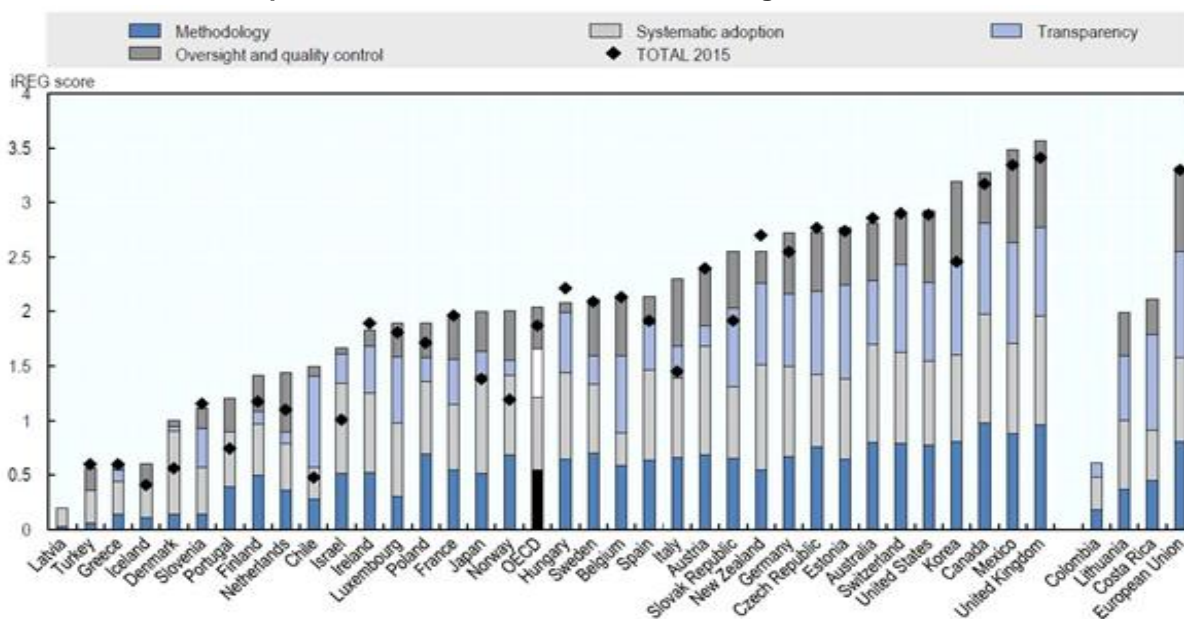
El Gráfico N° 05 y el Gráfico N° 06 muestran las tendencias respecto a la adopción del uso del AIR en casi todos los países miembros de la OCDE de manera sistémica en cuatro variables (Metodología, adopción sistemática, contar con un órgano de supervisión y de control de calidad, y transparencia en todo el proceso), tanto en la aplicación de leyes primarias y normas subordinadas o reglamentarias, respectivamente.

**Gráfico N° 05. Aplicación del AIR en el desarrollo de leyes primarias, 2018<sup>8</sup>**



Fuente: Indicators of Regulatory Policy and Governance Surveys, <http://oe.cd/ireg>. En OECD Regulatory Policy Outlook 2018.

**Gráfico N° 06. Aplicación del AIR en el desarrollo de regulaciones subordinadas, 2018<sup>9</sup>**



Fuente: Indicators of Regulatory Policy and Governance Surveys, <http://oe.cd/ireg>. En OECD Regulatory Policy Outlook 2018.

<sup>8</sup> Nota: La data es en base a 34 países miembros de la OECD y la Unión Europea. Así como incluye a Colombia, Costa Rica, Letonia y Lituania que fueron incorporados en el 2017. El indicador solo cubre a las prácticas en el ejecutivo. En los países miembros de la OECD la mayoría de leyes primarias son iniciadas por el Ejecutivo a excepción de México, Corea. No incluye a EEUU.

<sup>9</sup> Nota: La data es en base a 34 países miembros de la OECD y la Unión Europea. Así como incluye a Colombia, Costa Rica, Letonia y Lituania que fueron incorporados en el 2017.

El AIR es una herramienta que se viene usando desde 1974 en los EE.UU. y en distintos países sobre todo los que son miembros de la OCDE y de la Unión Europea a partir de los años noventa del siglo pasado. Ha sido introducido en distintos países de manera progresiva, teniendo en cuenta la realidad política y económica del país, en su mayoría impulsada por las crisis económicas y financieras que impactaron a nivel nacional y mundial.

Del análisis realizado a los siguientes países, **Estados Unidos, Canadá, Reino Unido, México, Australia y Alemania** en la implementación exitosa y sostenible en el tiempo del AIR y su modelo de gobernanza regulatoria tienen varios aspectos comunes (Jahnsen, 2019:81-82):

- No existe un modelo único que apoye a la aplicación del AIR. Cada país lo desarrolla de acuerdo a las condiciones, al interés político y las tradiciones político-administrativas existentes en un espacio de tiempo muy diferente. “Trial and error”, error y prueba es una constante en el desarrollo del AIR.
- Si bien existe un intercambio de buenas prácticas, tienen enfoques adaptados a las necesidades de sus respectivas economías y burocracias administrativas
- El apoyo político de alto nivel y la constancia de este apoyo en la implementación y desarrollo del Análisis de Impacto Regulatorio es crucial.
- La institución supervisora tiene que tener excelencia técnica y debe ser independiente de influencias políticas discrecionales.
- La responsabilidad política por decisiones tomadas en favor o en contra de proyectos normativos que implementan políticas públicas no es sustituida por el AIR.
- No se puede desarrollar un sistema AIR efectivo y sostenible sin capacitar a recursos humanos en la administración pública y en los diferentes niveles de la administración del Estado.
- Se introdujo una arquitectura institucional estable y basada en una sólida y coherente base legislativa, la que define tanto el alcance como la profundidad de la implementación del AIR, además de disponer una fuerte autoridad política que supervisa, dirige y coordina el proceso de la mejora de calidad regulatoria y de análisis de impacto regulatorio
- La recolección, gestión y el uso de datos es esencial para el éxito del sistema. Las oficinas de estadística juegan un papel activo en la construcción y sostenibilidad de un sistema AIR. Los datos por sí solo no son evidencia.
- Tienen procesos de consulta sistemáticos, estructurados y bien organizados que fomenta la participación y la transparencia del proceso regulatorio.
- En la aplicación de las distintas metodologías de evaluación y cuantificación de costos y evaluación de la proporcionalidad de las regulaciones existe flexibilidad. Si bien el análisis costo-beneficio es uno de los más usados, dependiendo de las evaluaciones que se tienen que hacer, también se aplican el análisis costo efectividad, análisis de decisión multicriterio, análisis de riesgo, costo anual equivalente, etc.

## 2.4. El AIR como parte del ciclo de gobernanza regulatoria

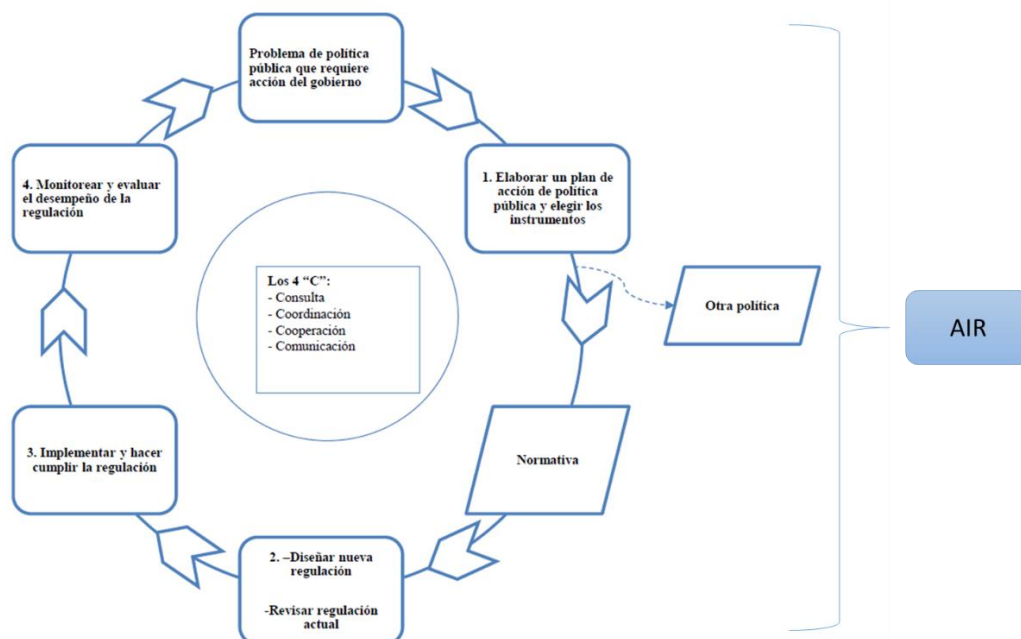
El desarrollo de una política regulatoria orientada a la mejora permanente del ambiente normativo ha reemplazado conceptos previos y más estrechos como el de “desregulación”, dando lugar a la idea de la “gobernanza regulatoria”. La desregulación fue ampliamente adoptada, a menudo como parte de los programas de ajuste estructural, con el objetivo de reducir la "carga regulatoria" para la economía de mercado que especialmente en los años setenta del siglo pasado estaba bajo una fuerte intervención estatal. Como consecuencia de la desregulación, la privatización y el proceso más general de liberalización económica en los países en desarrollo han producido por otra parte sus propios problemas y fracasos y han dado lugar al enfoque actual de un Estado regulador.

La política regulatoria implica el entendimiento de los mecanismos mediante los cuales las prácticas regulatorias están orientadas a mejorar el funcionamiento de los mercados, la efectividad del sector público y la satisfacción de los ciudadanos con los servicios públicos. El desarrollo de la economía y de la sociedad en los últimos treinta años en los países más avanzados demuestra que la desregulación no es una medicina contra todos los males. No se trata solo de desregular por desregular. Un ejemplo reciente es la crisis financiera internacional, la cual es el resultado de la desregulación de mercado financiero en los Estados Unidos. El desarrollo de los mercados requiere también un proceso de regulación racional y sistemático. También en casos en los que los mercados no aseguran los resultados más efectivos ni eficientes. Es importante lograr un equilibrio racional en el proceso de intervenciones del Estado y aspirar a un marco regulatorio de mayor calidad, basado en instituciones sólidas. (OECD, 2016:18).

Un Estado eficaz que tiene que ser medido por *el nivel de consecución de metas y objetivos*, debe regular por ejemplo las actividades productivas, en particular en casos donde las fallas de mercado no garantizan proteger el interés público. En ese sentido, las regulaciones no deben limitar injustificadamente la actividad empresarial, la innovación, la creación de empleo, los derechos humanos, la productividad y sobre todo el bienestar equilibrado, sostenido e integral de la sociedad. La necesidad de la regulación debe estar justificada en la protección del interés público (salud, medio ambiente, competencia, protección de derechos, protección a los consumidores, etc.); así como esta debe ser predecible y clara para todos los ciudadanos en general.

En este contexto, según la OCDE, el ciclo de gobernanza regulatoria cuenta con cuatro etapas principales: desarrollo de la política pública y elección de instrumentos, diseño de la nueva normativa (o revisión de la existente); implementación de la regulación y el monitoreo y evaluación de sus efectos. Sin embargo, la antesala de este análisis es la identificación del problema público que requiere la intervención del gobierno (OECD, 2019:25). El Gráfico N° 07, muestra el ciclo de gobernanza regulatoria según OCDE.

**Gráfico N° 07. Ciclo de Gobernanza Regulatoria según OECD**



Fuentes: (OECD, 2011), Regulatory Policy and Governance: Supporting Economic Growth and Serving the Public Interest, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.17878/9789264116573-en>. En OCDE (2018), Implementación del Análisis de Impacto Regulatorio en el Gobierno Central del Perú, Éditions OCDE, Paris.

Dentro del ciclo de gobernanza regulatoria, el AIR se debe llevar a cabo entre la definición del problema de política pública (paso 1) y la aplicación y cumplimiento de la regulación (paso 3). El AIR interviene en la identificación del problema, a través de una consulta preliminar con los interesados o posibles afectados, así como ayuda a seleccionar la mejor alternativa para que intervenga el gobierno. El diseño final de la regulación pasa por una consulta final para que la normativa sea lo más adecuada posible, ya que permite identificar omisiones, sesgos, efectos no identificados, etc. (OECD, 2019:26).

Finalmente, todo ciclo de gobernanza regulatoria en su implementación tiene en cuenta cuatro principios esenciales: consulta, coordinación, cooperación y comunicación no solo con la participación activa de los ciudadanos o posibles grupos afectados, sino también entre las distintas entidades públicas en los distintos niveles de gobierno y los organismos internacionales.

## 2.5. Componentes esenciales del AIR

El AIR es un proceso que permite el análisis temprano, sistemático e integral para identificar, evaluar y medir los probables resultados, efectos, beneficios y costos de distintas alternativas de solución (regulatorias y no regulatorias) de un problema público, con el fin de adoptar la mejor alternativa de intervención en base a evidencia. Su principal beneficio es que es un "instrumento político" que mejora la transparencia para la toma de decisiones basada en evidencia y sirve para controlar la calidad de las regulaciones.

De acuerdo a la OCDE, los componentes del AIR deben contener los siguientes elementos: título de la propuesta, el objetivo y el efecto de la política regulatoria, una evaluación del problema, consideración de alternativas de solución al problema, evaluación de todos sus impactos, resultados

de la consulta pública, estrategias de cumplimiento y proceso de monitoreo y evaluación. (OECD, 2008:14). El uso efectivo del AIR, depende de los procesos tempranos en la preparación de la obtención de informes analíticos, el que aporta datos empíricos valiosos para la toma de las mejores decisiones de política pública.

El Gráfico N° 08 muestra los elementos constitutivos del AIR. Cabe precisar que estos elementos forman el marco general del AIR no obstante para su implementación práctica se va diseñar teniendo en cuenta las fortalezas y debilidades que actualmente existen en el proceso de producción normativa. El camino apropiado dependerá de las características políticas, administrativas, culturales y sociales de cada país y de las capacidades existentes en los recursos humanos. (OECD, 2008:16).

**Gráfico N° 08. Elementos constitutivos del AIR**

Componentes del AIR
Definición del problema
Objetivos de la política pública
Alternativas a la regulación
Evaluación de impactos
Cumplimiento de la regulación
Monitoreo y evaluación
Consulta pública

Fuente: OECD (2019) Implementación del Análisis de Impacto Regulatorio en el Gobierno Central del Perú: Estudios de caso 2014-16, OECD Publishing, Paris.

El AIR permite tomar una decisión basada en evidencia incrementando la probabilidad que se cumpla el objetivo de la política pública respectiva de manera más eficaz y eficiente evitando la imposición de costos innecesarios o sobrecostos por una regulación mal diseñada. Para ser eficaz, el AIR no debe convertirse en una tarea burocrática adicional (OECD, 2008:15), o en un documento más, que acompaña al proyecto de regulación. Debe ser más bien entendido, como un proceso sistemático para analizar alternativas que contribuyan efectivamente a tomar la mejor decisión regulatoria o no regulatoria para solucionar un problema público.

## 2.6. Desafíos para la adecuada implementación del AIR

El AIR es una de las herramientas de calidad regulatoria que cobra cada vez más importancia a disposición de los gobiernos. El AIR debe reflejar una Política Regulatoria integral que apoye la generación de regulaciones de alta calidad. En este contexto se utiliza estándares e instrumentos aplicados internacionalmente y se apunta a lograr un equilibrio de intereses y de sostenibilidad entre los temas socioeconómicos relevantes para los actores económicos y la sociedad. En su perspectiva sistémica y holística, la Calidad Regulatoria, como práctica en la Unión Europea, incluye elementos normativos, económicos, sociales, organizacionales, tecnológicos y otros. En su carácter integral considera entre otros, la inclusión social, la igualdad de género, la sostenibilidad y las nuevas tecnologías digitales, además de los impactos económicos, como tarea permanente de la gestión regulatoria.

Según la OECD, el AIR es un proceso desafiante que debe desarrollarse con el tiempo. La práctica varía ampliamente en toda la OCDE, pero los problemas encontrados en su aplicación son (OECD, 2008:27):

- **Omisiones.** Es posible que algunas partes de la estructura reguladora no estén cubiertas, especialmente en niveles subcentrales.
- **Uso inadecuado de técnicas de evaluación.** El análisis de costo / beneficio y otras técnicas a menudo no se usa bien.
- **Deficiente cumplimiento de la regulación.** Las regulaciones mal formuladas a menudo permanecen vigentes en el tiempo.
- **Complejidad y fragmentación.** Complejidad y demasiadas listas de verificación pueden convertirse en un desconcertante número de preguntas a responder.
- **Incumplimiento de las reglas más importantes.** Para evitar una sobrecarga administrativa, el AIR debe ser dirigido prioritariamente a regulaciones con los mayores impactos potenciales y las mejores perspectivas para medir los resultados.
- **Mala integración con los procesos de consulta.** El AIR a menudo es independiente o no está incluido con los procesos de consulta, lo que limita su efectividad práctica.
- **Limitada información.** La disponibilidad de la información es la razón por la cual los países deciden aplicar el AIR sólo a ciertos tipos de regulaciones.

## 2.7. Recomendaciones para la adecuada implementación del AIR en el Perú

Al ser el AIR un proceso complejo, gradual y desafiante que establece cambios de paradigmas en la forma de diseñar regulaciones, la OCDE señala que es necesario tener en cuenta como mínimo las siguientes recomendaciones previas a su implementación:

### a.1 Garantizar el compromiso político al más alto nivel.

Es importante para la adecuada implementación del AIR en todos los niveles, el cual incluye identificar las partes centrales dentro y fuera de la administración. Dentro de la administración se debe incluir: Presidencia del Consejo de Ministros, al Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, al Ministerio de Economía y Finanzas, a los departamentos legales de todos los ministerios que participan en la elaboración de las regulaciones, al parlamento y sus órganos asesores (OECD, 2008:32). Asimismo, se debe buscar el apoyo de los grupos interesados, en particular de los representantes de las asociaciones de consumidores, académicos, organizaciones civiles, cámaras, gremios con la finalidad de difundir el AIR y lograr su participación en las consultas de manera temprana.

En el Perú, con la modificación de la Ley N° 27658, Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado mediante el Decreto Legislativo N° 1446 se establece como una de las principales acciones y, por ende, compromiso del Estado “Promover y mejorar la calidad en las regulaciones” que es transversal a todas las entidades de la Administración Pública a nivel nacional, regional y local.

### a.2 Contar con marco legal para el uso del AIR.

Se debe contar con una norma del más alto nivel para definir estándares y principios básicos para la aplicación del AIR. Esto varía en cada país miembro de la OECD que ha implementado el AIR por ejemplo en base a una ley (República Checa, Corea y México), en base a una norma presidencial (Estados Unidos), etc. (OECD, 2008:33).

En el Perú, con la aprobación del Decreto Legislativo N° 1448, norma con rango de ley, se sentó las bases para el inicio del proceso de mejora de calidad regulatoria e implementación progresiva de los instrumentos, entre ellos el AIR.

### **a.3 Establecer el uso temprano del AIR en el proceso de toma de decisiones.**

El AIR implica un análisis sistemático y detallado de información, por lo que, se requiere programar anticipadamente la generación de evidencias previo a la propuesta de diseño de una regulación. El análisis de alternativas para decidir la mejor opción implica integrar el AIR de manera temprana. Esto es un desafío para los ministerios debido a que estos tienen que planificar o programar anticipadamente las posibles intervenciones regulatorias.

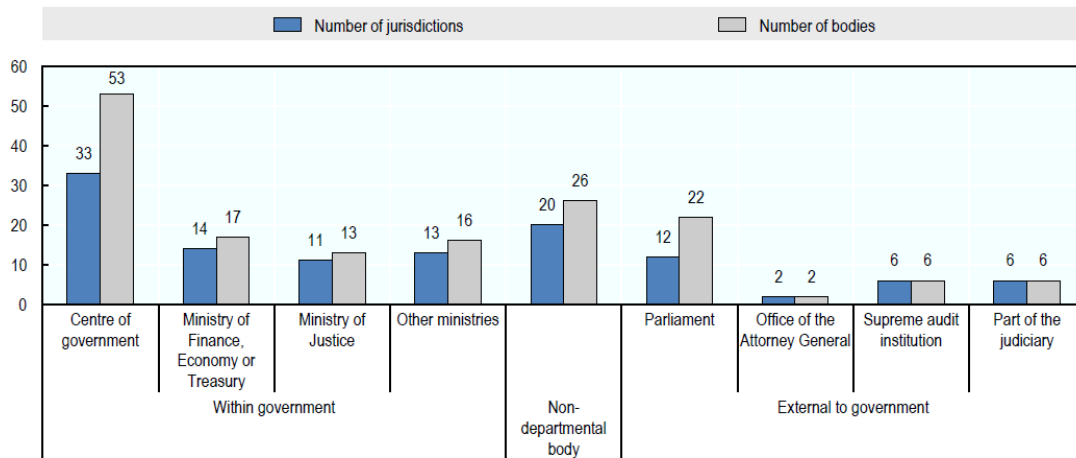
Toda inclusión tardía del AIR en el proceso de diseño y desarrollo de las regulaciones, resultaría en una no inclusión del análisis en la toma de decisiones. Si el AIR se lleva a cabo cuando ya se tiene el diseño de la regulación o la decisión tomada, se desnaturaliza su uso y solo serviría para justificar decisiones políticas preconcebidas.

### **a.4 Diseñar una gobernanza institucional sólida.**

La implementación adecuada del AIR está muy ligada a la gobernanza institucional existente en cada país teniendo en cuenta sus particularidades. Crear equipos involucrados en el AIR en las entidades públicas de Ejecutivo es esencial para el éxito de su implementación. Para ello, se tiene que evaluar previamente los recursos existentes en cada entidad pública en términos de capacidades y habilidades. Algunos países han recurrido a consultores externos en la fase inicial, no obstante, es necesario programar pilotos, capacitaciones y asistencias técnicas. Para el éxito de la implementación del AIR es importante que se desarrolle un equipo central, interdisciplinario, que involucre a profesionales con distintos perfiles y habilidades. (OECD, 2008:35).

La OCDE establece en los estudios realizados en cuanto a la gobernanza institucional, que es importante contar con un órgano encargado de la supervisión de la implementación del sistema para la mejora de la calidad regulatoria. Las funciones de este órgano son entre otras: La promoción de la calidad regulatoria, el control de la calidad del AIR, el control en la calidad de la participación de los interesados, el control de la calidad de la evaluación ex post de las regulaciones, brindar asistencias y capacitaciones, la identificación de los sectores donde la regulación puede ser más efectiva, la evaluación de la política regulatoria, mecanismos de coordinación, etc. El Gráfico N° 09 muestra la ubicación óptima del órgano responsable de dichas funciones en el centro del gobierno.

**Gráfico N° 09. Ubicación del órgano encargado de las funciones de supervisión del sistema para la mejora de la calidad regulatoria**

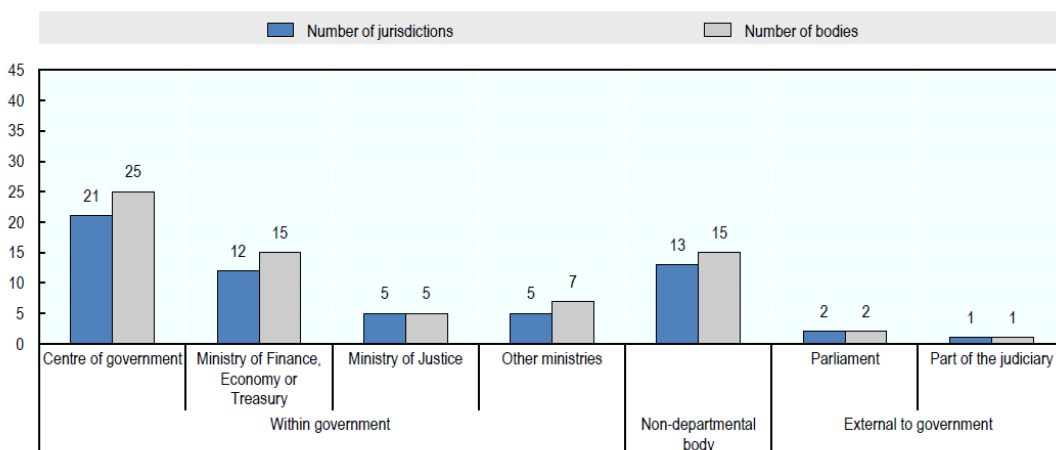


Nota: El gráfico se basa en la información disponible de 161 órganos de los países miembros que reportan a la OCDE, incluye a Colombia, Costa Rica, Lituania y la Unión Europea. La data presenta al número de jurisdicciones que cuentan con la ubicación particular del órgano encargado de la supervisión.

Fuente: Survey questions on regulatory oversight bodies, Indicators of Regulatory Policy and Governance Survey 2017, <http://oe.cd/irg>. En OECD (2018), OECD Regulatory Policy Outlook 2018, OECD Publishing, Paris. <https://doi.org/10.1787/9789264303072-en>

Específicamente para el control de la calidad del AIR, el Gráfico N° 10, muestra donde se ubica el órgano encargado de las funciones de control de la calidad del AIR, del control de la participación de los interesados a través de los distintos mecanismos de consulta y a la evaluación ex post de las regulaciones. En su mayoría, por razones de eficacia, efectividad y eficiencia, este se encuentra ubicado en el centro del gobierno.

**Gráfico N° 10. Ubicación del órgano responsable del control de la calidad de las herramientas, incluida el AIR**



Nota: El gráfico se basa en la información relativa a los órganos responsables del control de calidad de las herramientas de gestión regulatoria.

Fuente: Survey questions on regulatory oversight bodies, Indicators of Regulatory Policy and Governance Survey 2017, <http://oe.cd/ireg>. En OECD (2018), OECD Regulatory Policy Outlook 2018, OECD Publishing, Paris. <https://doi.org/10.1787/9789264303072-en>

Cabe precisar que la preocupación por la mejora de la calidad regulatoria ha sido impulsada por movimientos better regulation / smart regulation y considerada de gran importancia por la OCDE. En los últimos 30 años, los distintos países especialmente los miembros de la OCDE han sentado las bases de un sistema de calidad regulatoria que va más allá de la técnica jurídica. Es una reforma de la generación, implementación y monitoreo de las regulaciones. Apunta a analizar y cuidar la calidad sustantiva de las regulaciones con el efecto de evaluar su efectividad en cumplimiento de los objetivos de política pública. De la misma manera, la metodología del AIR usada varía en cada país dependiendo de sus capacidades, experiencia, datos disponibles, recursos humanos, financieros, etc. (Jahnsen, 2019:39).

Finalmente es importante subrayar que el AIR no es una varita mágica para tener mejores leyes y regulaciones. El AIR es más bien un proceso complejo que debe ser muy bien y cuidadosamente organizado, estructurado y monitoreado. Se tiene que demostrar con medidas concretas y efectivas, los beneficios medibles, reales y creíbles de la misma para los distintos grupos de interés. De esta forma se apoya al cambio de la cultura regulatoria y administrativa en el Perú y se incrementa el apoyo social evitando que los esfuerzos de reforma se diluyan en el tiempo. También un proceso de evaluación transparente y participativa apoya a que los diferentes actores involucrados en la Mejora de la Calidad Regulatoria, así como en el Análisis de Impacto Regulatorio cierren filas alrededor de los objetivos de reforma trazados, creando espacios de retroalimentación (Jahnsen, 2019:101).

Todo este proceso requiere de buenos recursos humanos que sean constantes, que tengan una institucionalidad fuerte, eficaz, y sostenible junto a adecuadas metodologías (Jahnsen, 2019:47).

### III. LA MEJORA DE LA CALIDAD REGULATORIA COMO PARTE INTEGRANTE DEL PRINCIPIO CONSTITUCIONAL DE BUEN GOBIERNO EN EL PERÚ

El buen gobierno debe ser entendido como el adecuado y responsable ejercicio del poder y del cumplimiento de los deberes de la función estatal, garantizando la realización de los derechos humanos y la protección del interés público, proveyendo marcos institucionales transparentes y participativos para el eficaz funcionamiento del aparato estatal en el marco de un Estado Social y Democrático de Derecho, como medio para asegurar el desarrollo de todos los miembros de la sociedad en condiciones dignas y de igualdad (Castro, 2017: 248).

El artículo 44 de la Constitución Política del Perú de 1993 establece los deberes primordiales del Estado entre los que se encuentran defender la soberanía nacional; garantizar la plena vigencia de los derechos humanos; proteger a la población de las amenazas contra su seguridad; y **promover el bienestar general que se fundamenta en la justicia y en el desarrollo integral y equilibrado de la Nación.**

El buen gobierno se encuentra implícito en el artículo 44 de la Constitución Política del Perú como principio constitucional; puesto que, se vincula al establecimiento de principios, reglas, procedimientos y buenas prácticas para regular el adecuado ejercicio del poder estatal mediante el correcto desempeño de las funciones públicas. Por consiguiente, la organización y el funcionamiento del Estado, y las normas que regulan dichos aspectos, deben estructurarse en torno a un ideal común o valor fundamental que es el que determina aquel “correcto” ejercicio del poder estatal (Castro, 2018:2).

El **principio constitucional de buen gobierno** genera un deber del ejercicio adecuado y responsable del poder estatal; al mismo tiempo que genera la obligación de proporcionar marcos institucionales transparentes y participativos para el desempeño efectivo de todo el aparato estatal a fin de garantizar el desarrollo equitativo de los ciudadanos y el interés general (Castro, 2019: 513). Proporciona el entorno propicio y adecuado para el respeto y protección de los derechos humanos (Castro: 2019:161). Abarca a todos los poderes del Estado e incluso a privados que ejerzan funciones públicas, como a todos los niveles regulatorios. Asimismo, su contenido central se desarrolla a través de principios específicos reconocidos constitucionalmente en la mayoría de los estados democráticos de derecho<sup>10</sup>.

En este sentido, el buen gobierno no solo se basa en el respeto de los principios del Estado de Derecho, derechos fundamentales y la democracia; sino también en garantizar el cumplimiento de las exigencias por parte de los ciudadanos de la calidad en el desempeño de las intervenciones públicas y de la mejora de la calidad de las regulaciones.

La regulación es uno de los instrumentos más usados en los estados democráticos de derecho, por lo que el establecimiento de marcos regulatorios de calidad apoyados en una política regulatoria, se vuelve una obligación; puesto que, es una de las formas como el Estado desempeña sus funciones, es decir mediante el cual el Estado ejerce el poder, por lo que es importante velar por la calidad de las mismas.

La política regulatoria es un papel integral del gobierno y una parte integral de la gobernanza pública efectiva que se persigue de forma permanente. El objetivo de la política regulatoria es garantizar que las regulaciones y marcos regulatorios funcionen eficazmente y cumpla con el interés público. Esta aborda la necesidad permanente de garantizar que las regulaciones y los marcos reglamentarios estén justificados, sean de buena calidad y proporcionales y adecuados a los fines que se persiguen<sup>11</sup>. También debe coadyuvar a que se establezcan el mínimo de obstáculos y costos. De allí que una regulación de calidad debe basarse en evidencia con el fin de atender un problema público, brindando beneficios y minimizando los costos a la sociedad y a la economía (Castro, 2018:3).

Ahora bien, la aplicación del principio constitucional del buen gobierno en el proceso regulatorio implica el aseguramiento y cumplimiento de estándares de calidad de las intervenciones regulatorias con la finalidad que se adopte la mejor opción posible para la toma de una decisión que garantice el bienestar general; así como establecer los mecanismos adecuados que garanticen la participación de los ciudadanos en el proceso de creación de marcos legales y políticas que rigen la actuación del Estado y que se materializa en beneficio para la sociedad. La calidad de las normas y regulaciones está por lo tanto ligada a los conceptos de buena gobernanza, buen gobierno tanto del Poder Ejecutivo como Legislativo y a la buena administración cuyo correlato es la buena regulación. “La calidad normativa se encuentra en el corazón de la legitimidad pública moderna (...).<sup>12</sup>”

---

<sup>10</sup> Para la Unión Europea cinco son los principios que engloban el buen gobierno establecidos en el White Paper 2001: Apertura, participación, rendición de cuentas, efectividad y coherencia. Para las Naciones Unidas el buen gobierno cuenta con cinco atributos esenciales: Transparencia, Responsabilidad, Accountability, participación y la respuesta a las necesidades de la gente. Los principios específicos del buen gobierno se encuentran desarrollados ya sea de manera explícita o implícitamente en el marco constitucional de los estados democráticos de derecho.

<sup>11</sup> OECD (2011), *Regulatory Policy and Governance: Supporting Economic Growth and Serving the Public Interest*, OECD Publishing.

<sup>12</sup> Ponce, Solé Juli, *Innovación para la calidad normativa al servicio del buen gobierno y la buena administración*, Capítulo VI, Instituto Nacional de Administración Pública (2017), Juli Ponce Solé, y Augusti Cerrillo Martinez;

Los estándares de calidad o criterios de calidad regulatoria pueden ser de dos tipos: “unos *formales*, referidos a la estructura e inteligibilidad de la norma, estudiados y desarrollados por la denominada *teoría de la legislación* y otros son *materiales*, referidos a los impactos que la norma jurídica tiene en el mundo real, en la esfera personal y patrimonial de los ciudadanos y de las empresas”<sup>13</sup> (Ponce, Solé 2014:99). Es importante contar con estándares de calidad regulatoria que permita su adecuado desarrollo y protección del interés público y respeto a los derechos humanos.

En síntesis, el buen gobierno como principio constitucional es un nuevo paradigma del derecho peruano basado en la mejora de la calidad en la toma de las decisiones e intervenciones regulatorias, la solución de problemas públicos, el respeto de los derechos fundamentales, de la calidad de vida y del bienestar general; el fortalecimiento del marco institucional que permita la viabilidad del sistema político y la legitimidad de la actuación del Estado garantizando el desarrollo integral, sostenible y equilibrado de la Nación. El Gráfico N° 11 sintetiza el buen gobierno como nuevo paradigma para el desarrollo de la Mejora de la Calidad Regulatoria en el Perú que garantice una mejor actuación del Estado peruano.

**Gráfico N° 11. El Buen Gobierno como nuevo paradigma para la mejora de la actuación del Estado peruano**



Fuente: SGP-SSAR, 2020.

autores: Irene Araguas et.al: Innovación en el ámbito de buen gobierno regulatorio: Ciencias del comportamiento, transparencia y prevención de la corrupción.  
<sup>13</sup> Ídem.

## IV. DIAGNÓSTICO DE LA PRODUCCIÓN, PROCESO Y CALIDAD REGULATORIA EN EL PERÚ

La calidad de las regulaciones es una manifestación del buen gobierno, por ende, existe una obligación y un deber del Estado de crear un marco institucional y herramientas necesarias para garantizar la calidad de las mismas ya que una regulación tiene un gran impacto (positivo o negativo) en el bienestar general de la sociedad.

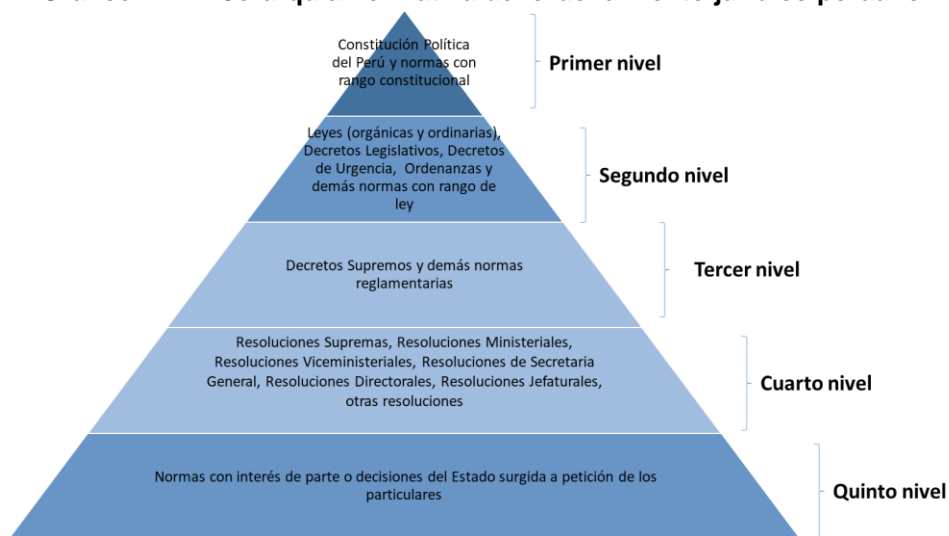
Para el año 2016 se estimó que existían más de 600 mil normas vigentes en nuestro ordenamiento jurídico, algunas de ellas vigentes desde el inicio de la era republicana. Resulta importante conocer el estado situacional de la producción normativa, las entidades que intervienen en el proceso de revisión, los problemas detectados en el proceso de producción normativa con la finalidad de comprender el funcionamiento de la producción normativa actual.

### 4.1. Jerarquía normativa en el Perú

El ordenamiento jurídico se conceptualiza como una pluralidad de normas aplicables en un espacio y tiempo determinados, que se rigen bajo el criterio de unidad y orden jerárquico en su aplicación, es decir, que para mantener una coherencia normativa las normas tienen fundamento en otra norma superior hasta llegar a la norma fundamental que se materializa en la Constitución Política del Perú. Es importante que en esta jerarquía de normas exista compatibilidad entre sí, para excluir cualquier posibilidad de contradicción permanente.

El ordenamiento jurídico peruano tiene como base el principio de coherencia normativa (existe la presunción de una relación armónica ente las normas que lo conforman), y el principio de jerarquía piramidal de las normas (existe un orden o subordinación), en base a lo regulado en el artículo 51 de la Constitución Política del Perú que establece: “La Constitución prevalece sobre toda norma legal; la ley, sobre las normas de inferior jerarquía, y así sucesivamente. La publicidad es esencial para la vigencia de toda norma del Estado”. El Gráfico N° 12 muestra la jerarquía normativa del ordenamiento jurídico peruano.

**Gráfico N° 12. Jerarquía normativa del ordenamiento jurídico peruano**



Fuente: SGP-SSAR, 2020. Adaptado de Expediente de TC N° 005-2003-AI-TC

Adicionalmente, es preciso mencionar que la Cuarta Disposición Final y Transitoria de la Constitución establece que “Las normas relativas a los derechos y a las libertades que la Constitución reconoce se interpretan de conformidad con la Declaración Universal de los Derechos Humanos y con los tratados y acuerdos internacionales sobre las mismas materias ratificados por el Perú”. Como puede apreciarse, nuestro sistema de fuentes normativas reconoce que los tratados de derechos humanos sirven para interpretar los derechos y libertades reconocidos por la Constitución. Por tanto, tales tratados constituyen parámetro de constitucionalidad en materia de derechos y libertades. Estos tratados no solo son incorporados a nuestro derecho nacional –conforme al artículo 55° de la Constitución– sino que, además, por mandato de ella misma, son incorporados a través de la integración o recepción interpretativa<sup>14</sup>.

En esa misma línea y de forma expresa, el Tribunal Constitucional ha establecido que: “25. (...) el derecho internacional de los derechos humanos forma parte de nuestro ordenamiento jurídico y, por tal razón, este Tribunal ha afirmado que los tratados que lo conforman a los que pertenece el Estado peruano, “son Derecho válido, eficaz y, en consecuencia, inmediatamente aplicable al interior del Estado”. Esto significa en un plano más concreto que los derechos humanos enunciados en los tratados que conforman nuestro ordenamiento vinculan a los poderes públicos (...). 26. Los tratados internacionales sobre derechos humanos no sólo conforman nuestro ordenamiento sino que, además, detentan rango constitucional. El Tribunal Constitucional ya ha afirmado al respecto que dentro de las “normas con rango constitucional” se encuentran los “Tratados de derechos humanos”<sup>15</sup>.

## 4.2. Situación actual de la producción normativa

La Tabla N° 01 muestra la producción normativa desde el año 2015 hasta setiembre de 2019, que incluye a las leyes, decretos legislativos, decretos de urgencia, decretos supremos, resoluciones supremas, resoluciones ministeriales, resoluciones varias (alcance general), resoluciones directorales, resoluciones viceministeriales y resoluciones presidenciales.

**Tabla N° 01. Producción normativa del 2015 al 2019**

Tipo de norma	2015	2016	2017	2018	2019*	Total por tipo
Leyes	73	100	160	147	85	<b>565</b>
Decretos Legislativos	66	75	37	102	0	<b>280</b>
Decretos de Urgencia	6	1	15	9	1	<b>32</b>
Decretos Supremos	855	899	954	772	712	<b>4192</b>
Resoluciones Supremas	1706	1825	1174	1098	651	<b>6454</b>
Resoluciones Ministeriales	3921	4743	6009	5836	3804	<b>24313</b>
Resoluciones varias (carácter general)	1545	1556	1630	1914	1537	<b>8182</b>
Resoluciones Directorales	828	797	745	977	580	<b>3927</b>
Resoluciones Viceministeriales	656	986	288	231	229	<b>2390</b>
Resoluciones Presidenciales	28	55	65	26	24	<b>198</b>
Resoluciones Administrativas	1199	1075	1105	1024	469	<b>4872</b>
<b>Total Anual</b>	<b>9684</b>	<b>11037</b>	<b>11077</b>	<b>11112</b>	<b>7623</b>	<b>55405</b>

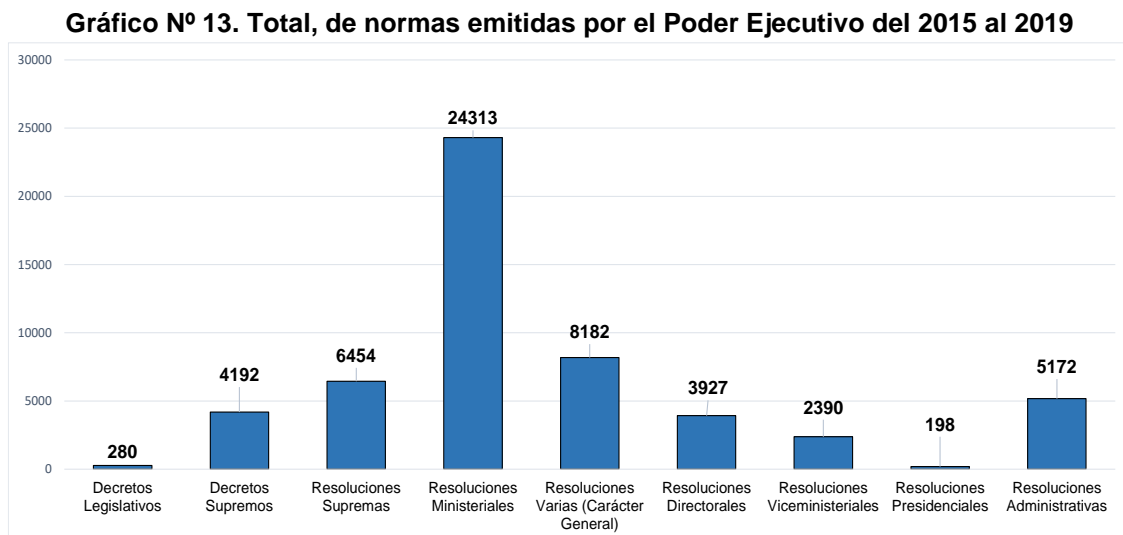
(\*) Fecha de corte setiembre de 2019.

<sup>14</sup> Véase el fundamento 22 de la Sentencia del Tribunal Constitucional, Exp. N.º 0047-2004-AI/TC.

<sup>15</sup> Fundamentos 25 y 26 de la Sentencia del Tribunal Constitucional, Exp. N.º 0025-2005-PI/TC y 0026-2005-PI/TC. Véase también sentencias del Tribunal Constitucional: Exp. N.º 5854-2005-PA/TC, fundamento 22; y, Exp. N.º 047-2004-AI/TC, fundamento 61).

Fuente: Dirección de Sistematización Jurídica y Difusión de la Dirección General de Desarrollo Normativo y Calidad Regulatoria del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, 2019

Con relación a las normas emitidas por el Poder Ejecutivo, el Gráfico N° 13 muestra el total acumulado de 55,109, representando el 99.46% del total de las normas emitidas en los últimos 5 años. Las resoluciones ministeriales representan el 44,1% del total de normas emitidas en el mismo periodo, seguidas por resoluciones varias (carácter general) que representa un 11.8%; siendo las resoluciones presidenciales las que en menor número se aprobaron representando solo el 0.4% del total de normas emitidas.



(\*) Fecha de corte setiembre de 2019.

Fuente: Dirección de Sistematización Jurídica y Difusión de la Dirección General de Desarrollo Normativo y Calidad Regulatoria del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, 2019.

De los datos oficiales, no se puede identificar si los distintos tipos de resoluciones emitidas por las entidades del Poder Ejecutivo tienen carácter general o particular. Si bien el total de resoluciones (resoluciones ministeriales, resoluciones supremas, resoluciones varias, resoluciones viceministeriales, etc.) representa el 91,9% del total de las normas emitidas, en el caso de resoluciones supremas son normas de carácter particular. Los otros tipos de resoluciones en su mayoría son para la gestión de la administración interna de la entidad (en la ejecución de las distintas actividades que involucran los sistemas administrativos, aprobaciones de viajes, conformación de comisiones, autorización de eventos, congresos, declaraciones de interés, etc.) y no necesariamente tienen un impacto final en el ciudadano o son de alcance general; pero su existencia en la propia administración pública hace que incremente la carga burocrática al interior de la entidad lo cual puede incidir indirectamente en la calidad de la gestión de las entidades al momento de la implementación de una regulación.

El decreto supremo, que es aprobado por el Poder Ejecutivo, es la norma por excelencia del gobierno central para reglamentar las leyes y normas con rango de ley, sin transgredirlas ni desnaturalizarlas, la cual es rubricada por el Presidente de la República y refrendada por uno o más ministros a cuyo ámbito de competencia correspondan. No obstante, los ministerios y organismos públicos que integran el Poder Ejecutivo también pueden tener la facultad de emitir normas de alcance general ya sea a través de la emisión de resoluciones ministeriales, resoluciones de consejo directivo, entre otros.

Durante los últimos cinco años en el Perú se han emitido un total de 4192 decretos supremos. La Tabla N° 02 muestra los decretos supremos emitidos por sector del Poder Ejecutivo.

**Tabla N° 02. Decretos Supremos emitidos por sector del Poder Ejecutivo del 2015 al 2019**

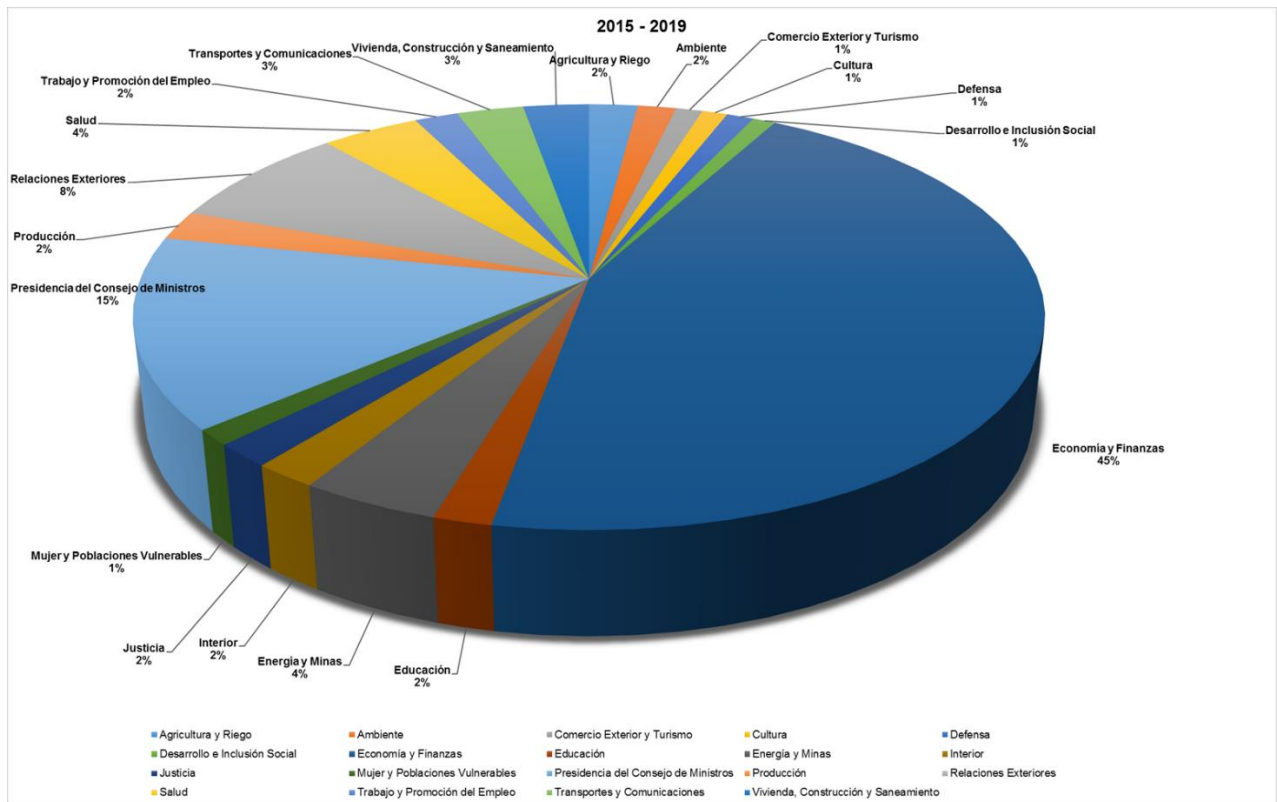
<b>Total de Decretos Supremos por Sector emitidos del 2015 al 2019</b>							
<b>Nº</b>	<b>Sector</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>	<b>2019*</b>	<b>Total por sector</b>
1	Agricultura y Riego	26	22	21	12	5	<b>86</b>
2	Ambiente	15	15	14	17	7	<b>68</b>
3	Comercio Exterior y Turismo	4	9	18	8	8	<b>47</b>
4	Cultura	4	8	10	13	10	<b>45</b>
5	Defensa	11	11	14	4	8	<b>48</b>
6	Desarrollo e Inclusión Social	4	12	15	6	3	<b>40</b>
7	Economía y Finanzas	415	405	421	348	293	<b>1882</b>
8	Educación	19	16	14	14	11	<b>74</b>
9	Energía y Minas	37	40	46	39	15	<b>177</b>
10	Interior	9	14	29	9	20	<b>81</b>
11	Justicia	7	13	26	13	16	<b>75</b>
12	Mujer y Poblaciones Vulnerables	8	12	6	8	16	<b>50</b>
13	Presidencia del Consejo de Ministros	97	100	125	131	155	<b>608</b>
14	Producción	26	27	21	8	12	<b>94</b>
15	Relaciones Exteriores	86	91	58	56	41	<b>332</b>
16	Salud	42	42	37	32	21	<b>174</b>
17	Trabajo y Promoción del Empleo	11	16	22	14	14	<b>77</b>
18	Transportes y Comunicaciones	15	24	28	21	30	<b>118</b>
19	Vivienda, Construcción y Saneamiento	20	21	29	19	27	<b>116</b>
<b>Tota por año</b>		<b>856</b>	<b>898</b>	<b>954</b>	<b>772</b>	<b>712</b>	<b>4192</b>

(\*) Fecha de corte setiembre de 2019.

Fuente: Dirección de Sistematización Jurídica y Difusión de la Dirección General de Desarrollo Normativo y Calidad Regulatoria del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, 2019

El sector que mayor cantidad de decretos supremos ha emitido es Economía y Finanzas representando un 45% del total, en su mayoría en materia de ejecución presupuestaria, abastecimiento y endeudamiento público, seguida por la Presidencia del Consejo de Ministros (15%); siendo el sector de Desarrollo e Inclusión Social el que menor cantidad de normas ha emitido (1%). En el Gráfico N° 14 se aprecia la distribución de decretos supremos del Ejecutivo por sector.

**Gráfico 14. Distribución de Decretos Supremos por sector del Poder Ejecutivo del 2015 al 2019**



(\*) Fecha de corte setiembre de 2019.

Fuente: Dirección de Sistematización Jurídica y Difusión de la Dirección General de Desarrollo Normativo y Calidad Regulatoria del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, 2019

### 4.3. Proceso de producción normativa

#### A. Instituciones involucradas en el proceso de producción normativa

Actualmente, existen las siguientes instancias y entidades involucradas en el proceso de producción normativa de los proyectos normativos emitidos por el Poder Ejecutivo:

- **Comisión de Coordinación Viceministerial – CCV:** Está integrada por los viceministros para coordinar temas multisectoriales y es presidida por la Secretaría General de la Presidencia del Consejo de Ministros. Su función primordial es opinar de manera sustentada sobre los proyectos de Ley propuestos por el Poder Ejecutivo, proyectos de decretos legislativos, decretos de urgencia, decretos supremos y resoluciones supremas, que requieren el voto aprobatorio del Consejo de Ministros o emitir opiniones sobre temas multisectoriales, que sean puestos a consideración por uno de sus miembros. Los proyectos normativos ingresan al Sistema Integrado de Coordinación Multisectorial de la CCV cuyo responsable de la administración es la Secretaría de Coordinación de la PCM.
- **Comisión Multisectorial de Calidad Regulatoria – CMCR:** Actualmente, tiene como función primordial validar el Análisis de Calidad Regulatoria (ACR) realizado y remitido por las entidades del Poder Ejecutivo sobre los procedimientos administrativos que estén creando o modificando en los proyectos de disposiciones normativas. Está integrada por el/la Secretario/a General de la Presidencia del Consejo de Ministros, el/la Viceministro/a de Justicia del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos y por el/la Viceministro/a de Economía del Ministerio de Economía y Finanzas

y apoyado técnicamente por la Secretaría Técnica. Los proyectos normativos ingresan al aplicativo ACR cuyo responsable de la administración es la Secretaría de Gestión Pública de la PCM.

- **Presidencia del Consejo de Ministros – PCM:** Es responsable de coordinar las políticas nacionales de carácter sectorial y multisectorial del Poder Ejecutivo, así como las relaciones con los otros poderes, organismos autónomos, gobiernos regionales, gobiernos locales y la sociedad civil. Además, ejerce la rectoría del Sistema de Modernización de la Gestión Pública sistema que impulsa reformas en todos los ámbitos de la gestión pública, aplicables a todas las entidades y niveles de gobierno, teniendo competencia en materia de funcionamiento y organización del Estado, simplificación administrativa, ética y transparencia, participación ciudadana, y la promoción de la calidad de las regulaciones que emite la administración pública, etc.
- **Ministerio de Justicia y Derechos Humanos – MINJUSDH:** Es responsable de velar por que la labor del Poder Ejecutivo se enmarque dentro del respeto de la Constitución Política del Perú y la legalidad, brindando la orientación y asesoría jurídica que garantice la vigencia de un Estado Constitucional de Derecho y contribuya al fortalecimiento de la institucionalidad democrática. Asimismo, en caso que existan diferencias entre las opiniones jurídicas emanadas de las oficinas de asesoría jurídica de las entidades del Poder Ejecutivo, este ministerio analiza el alcance de las normas promoviendo la coherencia regulatoria.
- **Ministerio de Economía y Finanzas – MEF:** Es el encargado del planeamiento y ejecución de la política económica del Estado con la finalidad de optimizar la actividad económica y financiera, establecer la actividad macroeconómica y lograr un crecimiento sostenido de la economía del país; así como responsable de armonizar la actividad económica y financiera nacional para promover la competitividad, la mejora continua de productividad y el funcionamiento eficiente de los mercados.

## B. Proceso actual de revisión de la producción normativa

Los 19 ministerios tienen la función de proponer y aprobar proyectos normativos, los que tienen naturaleza multisectorial (es decir, aquellos proyectos normativos que requieren el refrendo de dos o más entidades) o si requieren el voto aprobatorio del Consejo de Ministros pasan por la revisión del “RIA” y la CCV. Si se trata de proyectos normativos sectoriales no pasan por la revisión del “RIA” ni por la CCV. En ambos proyectos normativos (multisectoriales o sectoriales) que establezcan la creación o modificación de procedimientos administrativos pasan por el proceso de revisión del ACR. La Tabla N° 03 establece los tipos de revisión de los proyectos normativos.

**Tabla N° 03. Tipos de revisión de los proyectos normativos**

Nº	TIPO DE PROYECTOS		ANÁLISIS DE CALIDAD REGULATORIA (1)	REVISIÓN PRE CCV (2)	COMISIÓN DE COORDINACIÓN VICEMINISTERIAL (3)
			ACR	“RIA”	CCV
1	Proyectos Normativos Sectoriales	Contienen procedimientos Administrativos	X	No aplica	No aplica
		Solo es desarrollo normativo	No aplica	No aplica	No aplica
2	Proyectos Normativos Multisectoriales o que requieren el voto aprobatorio del Consejo de Ministros	Contienen Procedimientos Administrativos y desarrollo normativo	X	X	X
		Contiene desarrollo normativo	No aplica	X	X

(1) En el ACR la revisión está a cargo de la Comisión Multisectorial de Calidad Regulatoria.

(2) En el “RIA” la revisión está a cargo de PCM, MEF y MINJUSDH.

(3) En la CCV la revisión está a cargo de los viceministros de todos los ministerios.

Fuente: Secretaría de Coordinación de la PCM.

Actualmente, existen tres tipos de revisión de los proyectos normativos emitidos por el Poder Ejecutivo que a continuación se detallan:

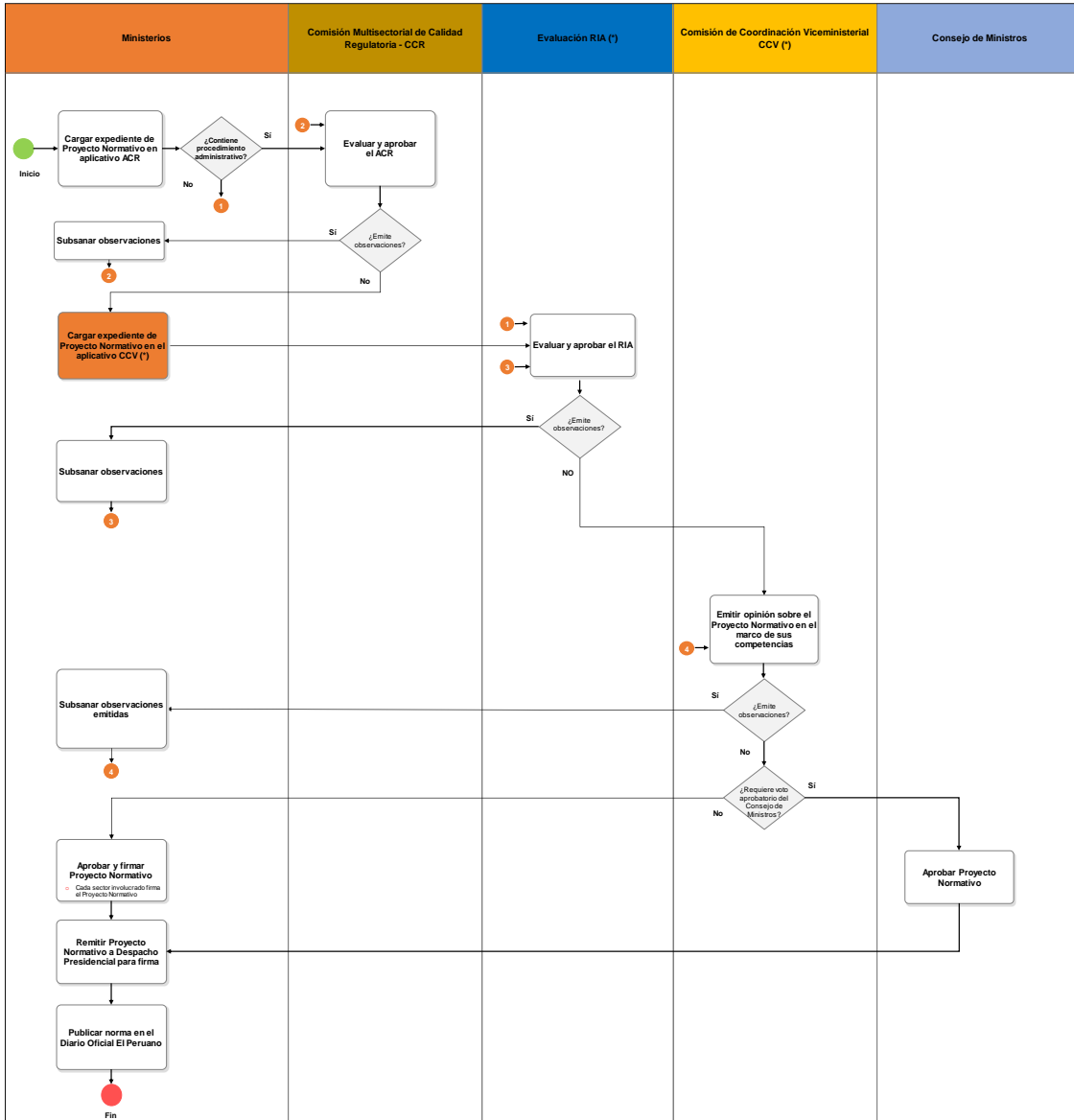
- **ACR Ex Ante**, proceso mediante la cual la Comisión Multisectorial de Calidad Regulatoria – CMCR evalúa la legalidad, necesidad, efectividad y proporcionalidad de la creación o modificación de los procedimientos administrativos en los proyectos normativos ya sean de carácter sectorial o multisectorial presentados por los ministerios y los organismos públicos a través del aplicativo informático ACR. Es de obligatorio cumplimiento a partir del **01 de agosto de 2017** en el marco de lo dispuesto en el artículo 2 del Decreto Legislativo N° 1310, su Reglamento y Manual para la aplicación del Análisis de Calidad Regulatoria vigente.
- **“RIA” o “Pre-CCV”**, a partir de **enero de 2017** en la Presidencia del Consejo de Ministros se instauró una **buena práctica** para la revisión de los proyectos normativos presentado por los ministerios previo al ingreso a la CCV. Esta buena práctica llamada “RIA” o “Pre CCV” consiste en la revisión previa realizada por la PCM (revisión de la necesidad del proyecto normativo, que no exista duplicidad de funciones y no transgreda la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, normas de simplificación administrativa), MINJUSDH (revisión de la constitucionalidad y legalidad del proyecto normativo) y MEF (revisión de la información cualitativa y/o cuantitativa de los costos y beneficios que han identificado los Ministerios en la exposición de motivos, así como que no transgredan alguna norma internacional). Este proceso de revisión controla que los proyectos normativos que pasen a la CCV sean más consistentes. Las entidades coordinan con la Secretaría de Coordinación para iniciar el proceso de revisión a través del aplicativo CCV.
- **Comisión de Coordinación Viceministerial - CCV**, proceso en el cual los viceministros o sus representantes opinan de manera sustentada sobre los proyectos normativos que requieren el voto aprobatorio del Consejo de Ministros o se traten de temas multisectoriales. Las entidades coordinan con la Secretaría de Coordinación para iniciar el proceso de revisión a través del aplicativo CCV.

El flujo del proceso de revisión varía dependiendo si se trata de proyectos normativos multisectoriales o proyectos normativos sectoriales.

**Proyectos normativos multisectoriales:** Los proyectos normativos que pasan por la revisión establecida en la Tabla N° 03 son los proyectos de Ley propuestos por el Poder Ejecutivo, proyectos de decretos legislativos, decretos de urgencia, decretos supremos y resoluciones supremas, que requieren el voto aprobatorio del Consejo de Ministros o verse sobre temas multisectoriales.

Los pasos que se siguen son: 1) Si el proyecto normativo crea o modifica procedimientos administrativos ingresan al aplicativo ACR a cargo de la Secretaría de Gestión Pública iniciando así el proceso de revisión, una vez que la CMCR emite opinión favorable para continuar con el trámite de aprobación pasan al siguiente paso. 2) La entidad ingresa el proyecto normativo al aplicativo CCV a cargo de la Secretaría de Coordinación quien notifica, vía correo electrónico, a los representantes de PCM, MEF y MINJUSDH para iniciar el proceso de revisión, así como establece el plazo máximo para emitir opinión, una vez que declaren apto el proyecto normativo para iniciar el proceso de revisión en la CCV pasan al siguiente paso. 3) La Secretaría de Coordinación notifica a todos los integrantes de la CCV para que inicien el proceso de revisión, una vez que declaren viable al proyecto se continúa con el siguiente paso. 4) La entidad que propone el proyecto inicia el proceso de refrendo, aprobación y publicación de la norma en el diario oficial El Peruano. El Gráfico N° 15 muestra el flujo del proceso de los proyectos normativos multisectoriales.

**Gráfico N° 15. Flujo de proceso de revisión de proyectos normativos multisectoriales**



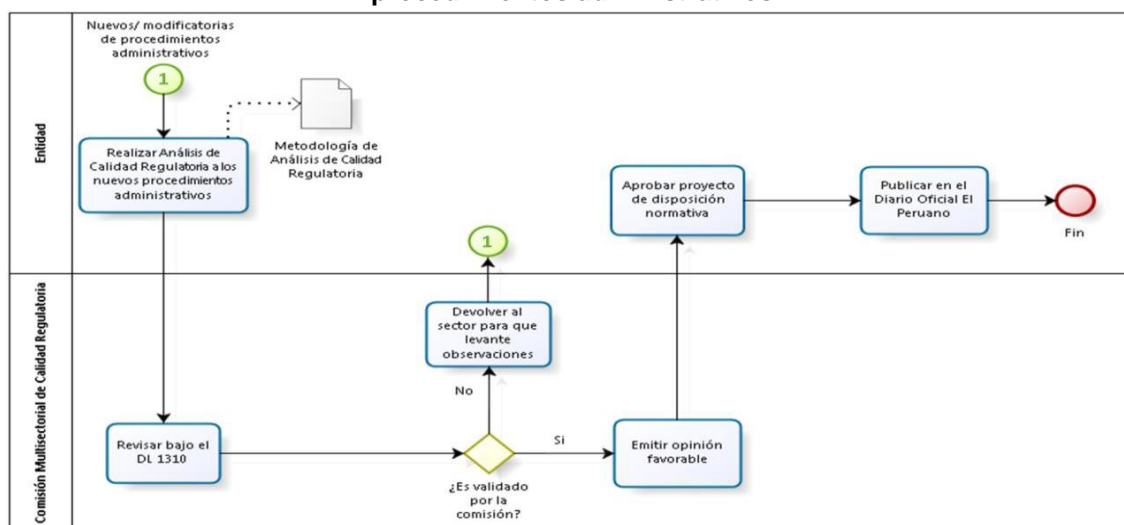
(\*) Aplicativo CCV a cargo de la Secretaría de Coordinación de la PCM

Fuente: SGP-SSAR, 2020.

**Proyectos normativos sectoriales:** Los proyectos normativos sectoriales que pasan por la revisión establecida en la Tabla N° 03 son los proyectos de decreto supremo y proyectos de resoluciones del titular de los organismos públicos especializados que crean o modifican procedimientos administrativos, el único proceso de revisión es del ACR, si el proyecto de decreto supremo es de desarrollo normativo y no contiene procedimientos administrativos pasa por los filtros internos que establezca la entidad.

Los pasos que se siguen son: 1) Si el proyecto normativo crea o modifica procedimientos administrativos ingresan al aplicativo ACR a cargo de la Secretaría de Gestión Pública iniciando así el proceso de revisión, una vez que la CMCR emite opinión favorable para continuar con el trámite de aprobación pasan al siguiente paso. 2) La entidad que propone el proyecto inicia el proceso de refrendo, aprobación y publicación de la norma en el diario oficial El Peruano. El Gráfico N° 16 establece el flujo del proceso de revisión de los proyectos normativos de carácter sectorial.

**Gráfico N° 16. Flujo de proceso de revisión de proyectos normativos sectoriales que contienen procedimientos administrativos**



Nota: Entidad incluye a Ministerios y Organismo Públicos del Poder Ejecutivo.  
 Fuente: Manual para la aplicación del Análisis de Calidad Regulatoria - ACR, 2017.

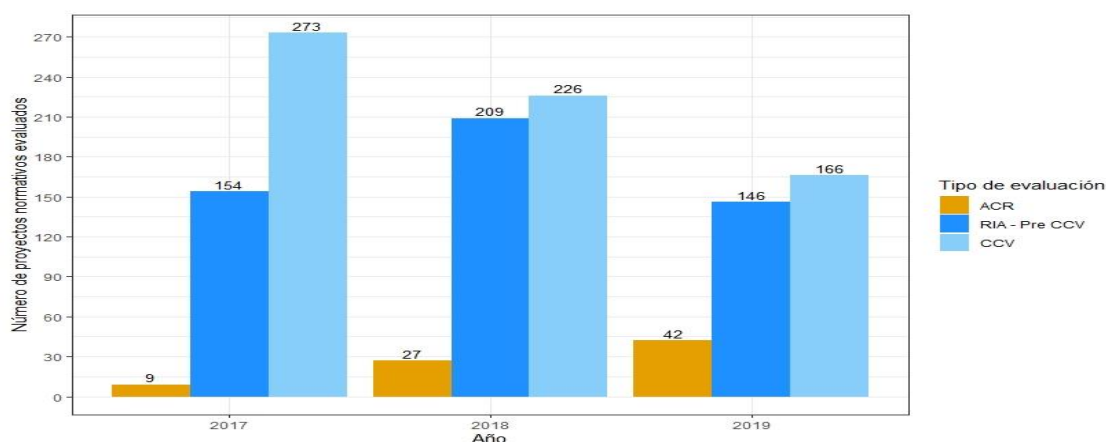
Con relación a los demás proyectos normativos sectoriales de menor jerarquía (resoluciones ministeriales, resoluciones viceministeriales, resoluciones de secretaría general, resoluciones directorales, y otros tipos de resoluciones) emitidas por los respectivos ministerios y las resoluciones de los organismos públicos, pasa en la actualidad por los filtros internos que establezca la entidad.

### C. Resultados del proceso de revisión de los proyectos normativos que pasaron por el ACR EX Ante, “RIA” y CCV

A continuación, se analiza los resultados del proceso de revisión de los proyectos normativos que pasaron por ACR, “RIA” y CCV

Desde enero de 2017 hasta setiembre de 2019 ingresaron al proceso de revisión un total de **1252 proyectos normativos** sea por ACR-Ex Ante (78), “RIA” (509) o CVV (665). Para el año 2017, ingresaron 436 proyectos normativos, 462 en el año 2018, y, 354 en el año 2019. En el Gráfico N° 17 se muestran las cantidades desagregadas de proyectos normativos evaluados según el tipo de evaluación y el año de ingreso.

**Gráfico N° 17. Proyectos normativos revisados del 2017 a setiembre de 2019**

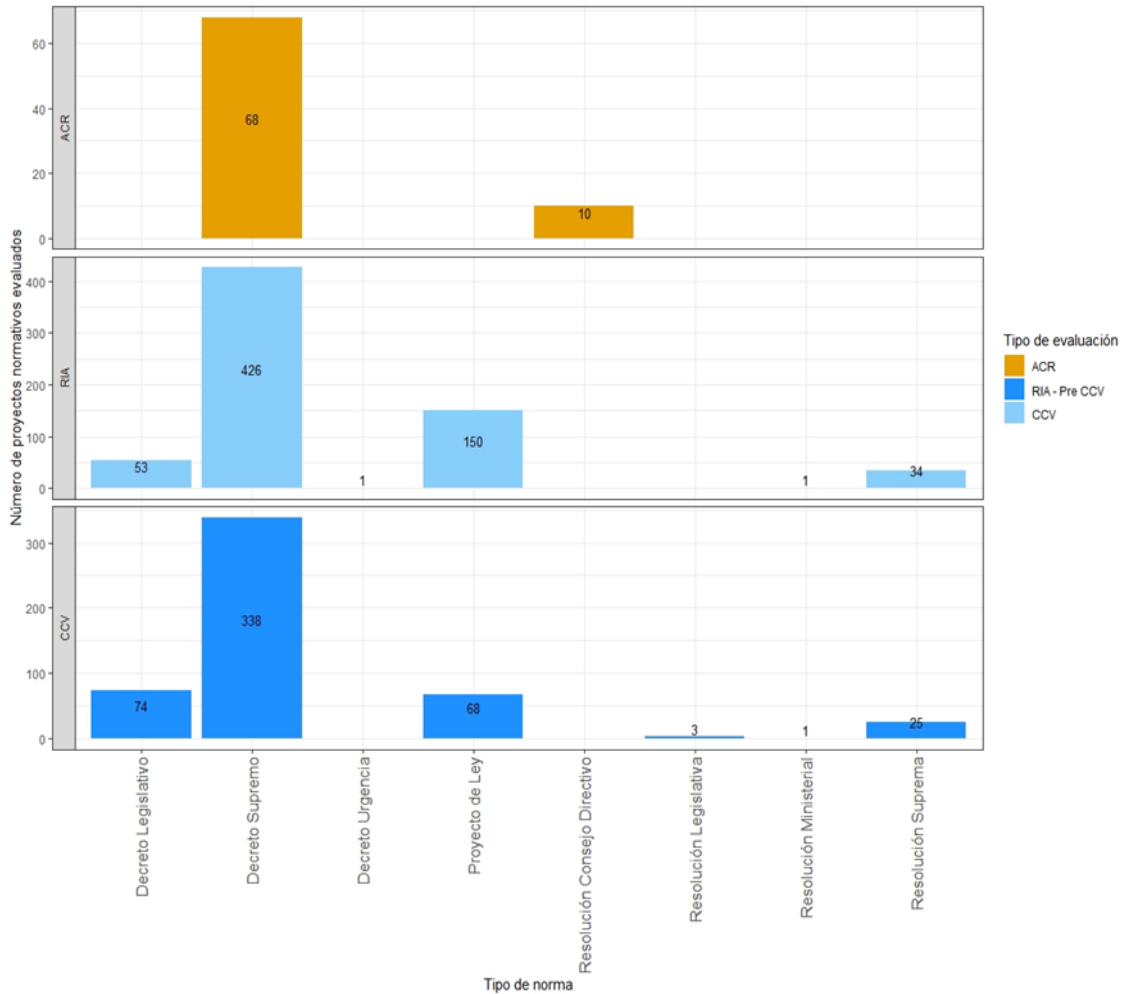


Nota: Fecha de corte setiembre de 2019.

Fuente: Secretaría de Coordinación y el Sistema Integrado de Coordinación Multisectorial (CCV) y (RIA), Secretaría de Gestión Pública (ACR).

En el mismo periodo de referencia, del total de proyectos normativos ingresados para revisión, el 66.45% son decretos supremos (832 casos), el 17.41% son proyectos de Ley (218 casos), el 10.14% son decretos legislativos (127 casos), y, el 4.71% son resoluciones supremas (59 casos). En el resto de clasificación de tipo de normas, el porcentaje es menor a 1%. En el Gráfico N° 18 se muestran las cantidades desagregadas de proyectos normativos revisados según el tipo de evaluación y el tipo de norma.

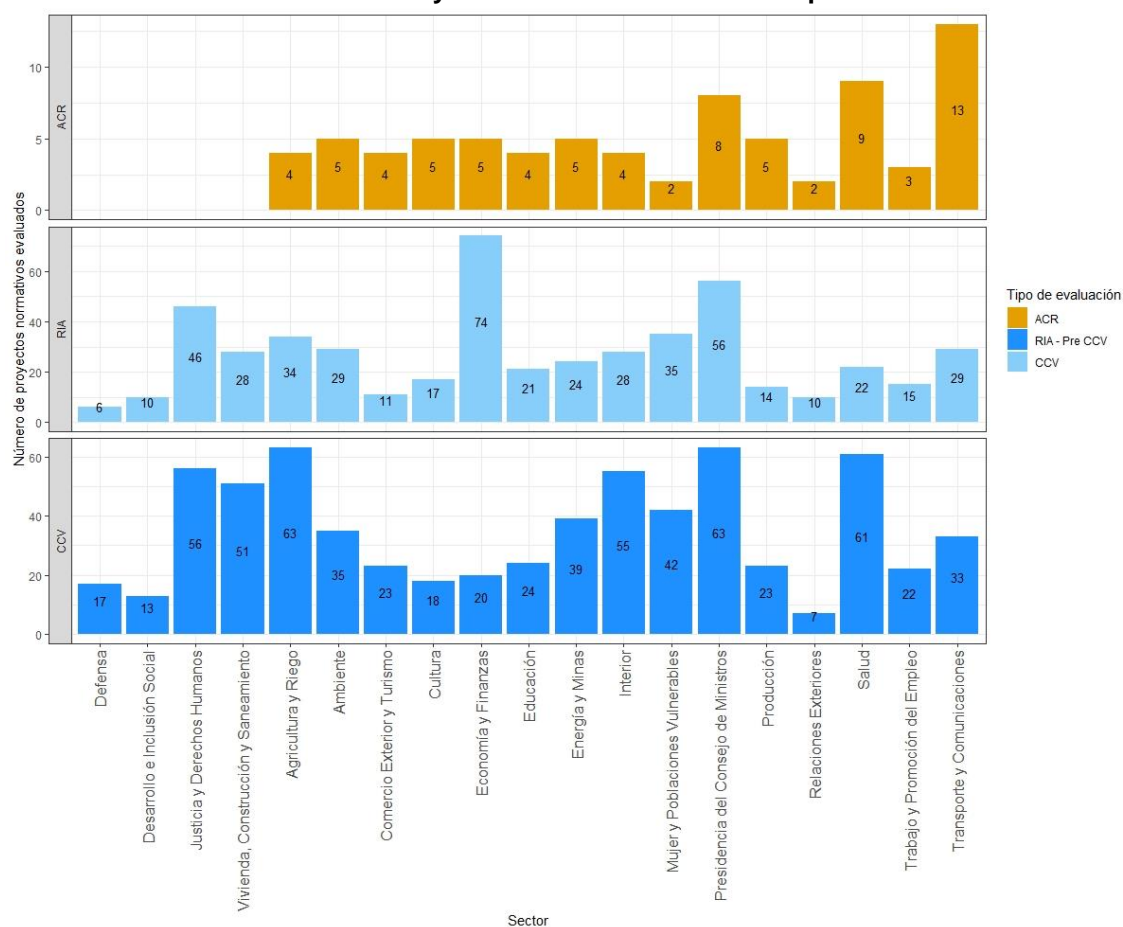
**Gráfico N° 18. Proyectos normativos revisados por tipo de evaluación y tipo de norma**



Fuente: Secretaría de Coordinación y el Sistema Integrado de Coordinación Multisectorial (CCV) y (RIA), Secretaría de Gestión Pública (ACR).

Tomando como referencia el tipo de revisión, en el ACR, el sector que ingresó más proyectos fue Transportes y Comunicaciones (13), en la CCV fue Economía y Finanzas (74) y, finalmente, en el “RIA” fueron Agricultura y Riego y la Presidencia del Consejo de Ministros (63 cada uno). El Gráfico N° 19 muestra a proyectos normativos revisados por sector.

**Gráfico N° 19. Proyectos normativos revisados por sector**

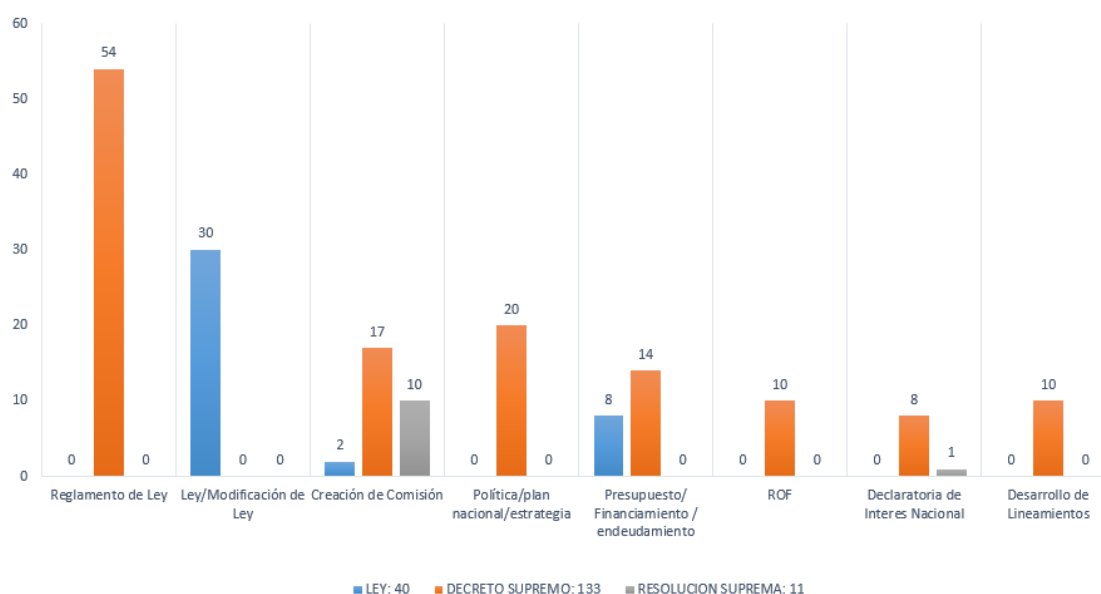


Fuente: Secretaría de Coordinación y el Sistema Integrado de Coordinación Multisectorial (CCV) y (RIA), Secretaría de Gestión Pública (ACR).

Del total de proyectos normativos ingresados a la CCV en el año 2019, se realizó una categorización de los mismos con la finalidad de clasificar la materia que ingresan para revisión planteándose 8 materias: reglamento de ley, proyecto de ley, creación de comisión, política/plan/estrategia, presupuesto/endeudamiento/financiamiento, ROF, declaración de interés, desarrollo de lineamientos.

La categoría más revisada son los reglamentos de las normas con rango de ley (Ley o decretos legislativos) 54 casos que representa el 29,3% del total, seguido por propuestas de normas con rango de ley (30 casos que representan el 16,3% del total). Del total de proyectos normativos se puede inferir que las categorizadas como reglamento de ley, proyecto de ley, desarrollo de lineamientos pueden contener alguna medida que impacte directa o indirecta en el ciudadano y representa el 51% (94) del total de normas revisadas en el 2019. Ver Gráfico N° 20.

**Gráfico 20. Proyectos normativos revisados por materia en el CCV año 2019**



Fuente: SGP-SSAR, 2020.

#### D. Tiempo que pasa un proyecto normativo en los distintos tipos de revisión

Con relación al plazo de revisión, en el periodo 2017 hasta setiembre 2019, ha variado dependiendo del tipo de revisión que se ha llevado a cabo:

- ACR Ex Ante**, el proceso de revisión consta de tres fases: 1) cinco (5) días hábiles para la revisión por parte de la CCR y 2) cinco días hábiles para la subsanación por parte de la entidad de las observaciones realizadas por la CCR, y 3) Cinco días hábiles (5) para la revisión final por parte de la CCR del levantamiento de las observaciones. En total en 15 días hábiles se termina el ciclo de revisión. En la práctica, las entidades no logran levantar las observaciones y en la segunda revisión realizada por la ST-CCR se ingresaba a un proceso de reuniones y asistencia técnica con la entidad, lo que podía tomar varios días dependiendo de la complejidad de las observaciones incrementándose el plazo de subsanación. Asimismo, en el año 2018 y 2019 hubo un incremento de ingreso de proyectos normativos al ACR EX Ante lo que originó el incremento de plazo para la subsanación y el número de revisiones por parte de la ST-CCR que en promedio han sido cuatro.

En este sentido, el tiempo promedio en general que pasa un proyecto normativo desde que ingresa al ACR hasta la opinión final por parte de la ST-CCR ha sido 67.8 días. Presentados anualmente, en el caso del año 2017, se tiene el tiempo promedio más bajo de días de duración 24.2; no obstante, fue el periodo con menos proyectos normativos registrados (9). En el año 2018, aumentó el tiempo promedio de duración a 92.7 ingresaron 27 proyectos normativos; disminuyendo a 61.1 en el año 2019, considerando además que fue el periodo con más proyectos ingresados (42). El tiempo incluye, en general, los plazos otorgados para la subsanación por parte de las entidades, tiempos de revisión del proyecto por parte de la entidad, coordinaciones multisectoriales si el proyecto involucra a más de un sector, entre otros.

- “RIA” o “Pre CCV”**, el proceso de revisión tiene una duración máxima de 10 días hábiles y consta de tres etapas: a) dos (2) o tres (3) días hábiles para la revisión por parte de los

representantes de la PCM, MEF y MINJUSDH, b) cinco (5) días hábiles para la subsanación por parte de la entidad de las observaciones realizadas al proyecto, y c) dos (2) días hábiles para la revisión final por parte de los representantes de PCM, MEF y MINJUSDH del levantamiento de las observaciones. En esta etapa de mantener las observaciones, la entidad retira el proyecto normativo del aplicativo CCV con la finalidad de reformularlo y vuelve a presentarlo iniciándose nuevamente el proceso de revisión.

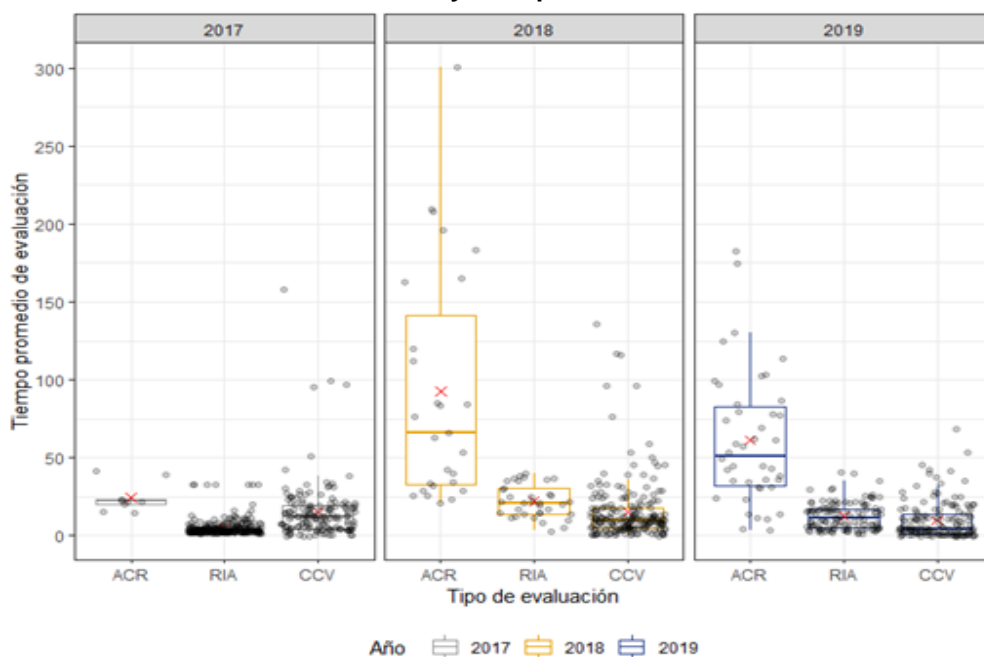
En este sentido, el tiempo promedio general que pasa un proyecto normativo desde que ingresa al “RIA” hasta la declaratoria de apto para la CCV del proyecto normativo por parte de PCM, MEF y MINJUS ha sido 8.4 días hábiles. Para el año 2019, el tiempo promedio incrementó a 12.5 días hábiles.

- **CCV**, el proceso de revisión consta de tres etapas con una duración máxima de 15 días hábiles: 1) uno (1) a tres (3) días hábiles para la revisión por parte de los viceministerios, 2) nueve (9) días hábiles para la subsanación por parte de la entidad de las observaciones realizadas al proyecto, y 3) uno (1) a tres (3) días hábiles para la revisión final por parte de los representantes de los viceministerios del levantamiento de las observaciones. En esta etapa, de mantenerse las observaciones, la entidad por intermedio de la Secretaría de Coordinación lleva a cabo reuniones necesarias para el levantamiento de las observaciones.

En este sentido, el tiempo promedio general que pasa un proyecto normativo desde que ingresa al “CCV” hasta la declaratoria de viabilidad del proyecto normativo por parte de los viceministerios ha sido 13.3 días hábiles. En el año 2017, el tiempo promedio ascendió a 15.4, disminuyó ligeramente a 15.3 en el 2018, y, en el 2019, el tiempo promedio fue de 9.8 días promedio.

En el Gráfico N° 21 se muestran el tiempo promedio de revisión por año del ACR, “RIA” y CCV.

**Gráfico 21. Tiempo promedio de permanencia un proyecto normativo por el proceso ACR, “RIA” y CCV por año**



Fuente: Secretaría de Coordinación y el Sistema Integrado de Coordinación Multisectorial (CCV) y (“RIA”), Secretaría de Gestión Pública (ACR).

El Gráfico muestra que hay una mayor dispersión en los tiempos del ACR, a diferencia de los tiempos establecidos para el RIA y CCV. Ello se debe a que en el proceso de revisión del ACR, las fases de levantamiento de observaciones por parte de la entidad, la revisión después de la segunda vuelta por parte de la ST\_CCR y coordinaciones con la ST-CCR se dan con mayor frecuencia y tiempo de duración.

#### **E. Principales hallazgos de la práctica actual de revisión de la exposición de motivos de los proyectos de decreto supremo**

La práctica actual de revisión de la exposición de motivos no tiene nada que ver con un Análisis de Impacto Regulatorio sistemático y completo. El documento principal que acompaña al proyecto de Reglamento es la **exposición de motivos** que es el documento que justifica la presentación de la propuesta normativa. Contiene la fundamentación jurídica de la necesidad de la propuesta, con la explicación de los aspectos más relevantes y un resumen de los antecedentes; y de la legislación comparada de corresponder. La fundamentación incluye un análisis sobre la constitucionalidad o legalidad de la iniciativa planteada, así como sobre su coherencia con el resto de las normas vigentes en el ordenamiento jurídico y con las obligaciones de los tratados internacionales ratificados por el Estado<sup>16</sup>.

La exposición de motivos es un documento obligatorio, que no siempre cumple con la calidad requerida y que se desarrolla para los siguientes tipos normativos: proyectos de Ley, proyecto de decretos legislativos, proyectos de decretos de urgencia y proyectos de decretos supremos. En la Tabla N° 04 se sistematiza los resultados de la revisión de la exposición de motivos de los proyectos ingresados a la CCV en el año 2019 hasta el mes de setiembre.

---

<sup>16</sup> Ver Guía de Técnica Legislativa para la elaboración de proyectos normativos de las Entidades del Poder Ejecutivo aprobado por Resolución Directoral N° 002-2018-JUS/DGDNCR.

**Tabla N° 04. Principales hallazgos de la revisión de la exposición de motivos de los proyectos normativos ingresados al CCV**

N°	Contenido de la exposición de motivos	Principales hallazgos
1	Análisis de constitucionalidad y legalidad de la propuesta	1) En los reglamentos de las leyes o normas con rango de ley desarrollan expresamente la ley que habilita a desarrollar el reglamento y citan normas complementarias. 2) En algunos proyectos se establece el sustento desde el análisis de la Constitución Política del Perú cuando se tratan de derechos fundamentales.
2	Descripción del problema	1) En la mayoría de proyectos no se identifica el problema solo realizan un análisis normativo para justificar la propuesta. 2) En los proyectos que se han identificado el problema son una descripción cualitativa y genérica de la situación existente y el ámbito geográfico en la que ocurre. No se establece la evidencia del problema, las causas que lo originan, las fuentes indirectas o directas consultadas. 3) En un grupo reducido evidencian el problema con datos estadísticos o fuentes consultadas para conocer o determinar su existencia. 4) No se evidencia el uso de metodologías para la identificación del problema.
3	Exposición de la propuesta y análisis exhaustivo del contenido de la parte dispositiva	1) En la mayoría de proyectos describen una finalidad. 2) En la mayoría de proyectos se repite el contenido de los artículos que están en el proyecto normativo en la exposición de motivos, no hay sustento de los artículos. 3) No se evidencia objetivos específicos, medibles, alcanzables y relevantes. 4) No se evidencia análisis alternativas para solucionar el problema.
5	Mencionar las fuentes consultadas	1) En la mayoría de proyectos no se mencionan las fuentes directas o indirectas consultadas. 2) En algunos proyectos describen buenas prácticas internacionales.
6	Análisis costo beneficio	1) En la mayoría de los proyectos normativos establecen en su exposición de motivos "La presente propuesta normativa se financia con cargo al presupuesto institucional de la entidad, sin demandar recursos adicionales del tesoro público". 2) En algunas se identifica de manera cualitativa los costos y beneficios para los grupos afectados. 3) No se evidencia análisis de costo- beneficio 4) No se evidencia uso de metodologías para análisis de costo beneficio
7	Análisis de impacto de la vigencia de la norma en la legislación nacional	1) En la mayoría de proyectos establecen: "El proyecto normativo no impacta en la vigencia de las normas del ordenamiento jurídico" 2) En algunas establecen la derogación expresa de normas y en otras establecen la derogación tácita de las normas que se opongan a la nueva propuesta normativa.

Nota: La data es de enero a setiembre de 2019.

Fuente: SGP-SSAR, 2020.

## F. Conclusiones del diagnóstico del proceso y producción normativa

Las principales conclusiones sobre el proceso de producción normativa actual son:

- No existe un instrumento que permita diseñar, formular y emitir regulaciones de calidad.
- No se identifica ni sustenta, basado en evidencia, adecuadamente el problema público que se requiere solucionar.
- No se identifica claramente el objetivo que se plantea para solucionar el problema, ni se establecen metas ni indicadores a medir.
- No se realiza un análisis de alternativas regulatorias y no regulatorias.
- No se aplica el Análisis de Impacto Regulatorio como instrumento de mejora de la calidad regulatoria.
- No existen mecanismos de articulación para el diseño de proyectos de carácter multisectorial, la mayoría de entidades toman conocimiento que están involucrados cuando el proyecto normativo llega a la CCV.

- No existen mecanismos de articulación para el diseño de proyectos que son ejecutados por los gobiernos regionales o locales. Se establecen obligaciones y responsabilidades sin tener en cuenta las capacidades, recursos, y personal limitado de los citados gobiernos.
- No se realiza consulta pública desde el diseño o formulación de la regulación. Solo existe el mecanismo de prepublicación que en la mayoría de proyectos regulatorios se exceptúa.
- No existe metodologías para medir el costo-beneficio de los proyectos regulatorios.
- No se establecen mecanismos de cumplimiento de la regulación, o el más usado es la imposición de faltas y sanciones que muchas veces transgreden el principio de legalidad o tipicidad en la creación de las mismas.
- El proceso de evaluación del “RIA o Pre CCV” se centra en filtrar que el proyecto normativo no transgreda otras normas del ordenamiento jurídico o evitar posibles conflictos de competencia (LOPE, LPAG; Constitución); y solicitar mayor información sobre el problema público y en la identificación de costos y beneficios de manera cualitativa; y de ser posible un análisis cuantitativo y en la CCV el análisis se centra en que no se transgreda competencias de otros sectores.
- No se establecen mecanismos ni se realiza el monitoreo y evaluación del cumplimiento de la regulación.

Todo ello impacta directamente en el ordenamiento jurídico al existir regulaciones, en muchos casos, alejadas de la solución de un problema público y de la realidad, desproporcionadas en sus costos y pocos predecibles, innecesarias, incoherentes o contradictorias entre sí, regulaciones reactivas o emitidas por presiones mediáticas o intereses económicos particulares, regulaciones de difícil cumplimiento o regulaciones que desde su aprobación no han sido monitoreados o evaluados en el cumplimiento de su finalidad.

De lo expuesto, queda claro que resulta imprescindible introducir un sistema de Mejora de Calidad Regulatoria y establecer un marco institucional con el fin de emitir normas de calidad basadas en evidencia, siendo el AIR el instrumento esencial que permitirá un análisis sistémico, coherente y consistente previo a la formulación de una regulación; así como ordenar y estructurar mejor los flujos y plazos del proceso de producción normativa, diseñar herramientas para la consulta pública para la participación de grupos afectados o grupos de interés de manera temprana lo que contribuye a contar con regulaciones predecibles, coherentes, consistentes y sobre todo que efectivamente solucionen un problema público en aras del bienestar general como fin último del principio constitucional del buen gobierno.

## V. EL PROCESO DE MEJORA REGULATORIA EN EL PERÚ Y SU DESEMPEÑO A NIVEL INTERNACIONAL

### 5.1. Historia del proceso de simplificación administrativa y mejora de la calidad regulatoria de los procedimientos administrativos

Si bien el Perú, a través de diversos gobiernos, ha venido introduciendo medidas y realizando esfuerzos en materia de simplificación administrativa, es a partir de finales del 2016, con la dación del Decreto Legislativo N° 1310, Decreto Legislativo que aprueba medidas adicionales de simplificación administrativa que se inicia la reforma regulatoria y se centra la mirada en la mejora de la calidad regulatoria como un proceso sistemático para la determinación y reducción de cargas administrativas a favor del ciudadano y empresas. La Tabla N° 04 muestra los antecedentes en el proceso de simplificación administrativa del Perú.

**Tabla N° 04. Antecedentes en el proceso de simplificación administrativa en el Perú que son útiles para el desarrollo de la Mejora de la Calidad Regulatoria**

<b>Año</b>	<b>Denominación</b>
<b>1989:</b>	<b>Ley de Simplificación Administrativa</b> Ley N° 25035 y Reglamento
<b>1991:</b>	<b>Ley Marco para el Crecimiento de la Inversión Privada</b> Decreto Legislativo N° 757 y Reglamento
<b>2001:</b>	<b>Ley del Procedimiento Administrativo General</b> Ley N° 27444 y modificatorias
<b>2007:</b>	<b>Lineamientos para la elaboración del Texto Único de Procedimientos Administrativos – TUPA</b> Documento de gestión que compendia todos los procedimientos administrativos y servicios exclusivos de las entidades de la Administración Pública
<b>2009:</b>	<b>Plan Nacional de Simplificación de Trámites Municipales Empresariales – TRAMIFACIL</b> Estrategia para afrontar el reto de la formalización empresarial en la municipalidad
<b>2010</b>	<b>Lineamientos para la determinación de los derechos de tramitación de procedimientos administrativos y servicios exclusivos compendiados en el TUPA</b> Documento que establece la metodología para la determinación de las tasas que se cobran en la tramitación de un procedimiento administrativo o servicio exclusivo
<b>2011:</b>	<b>Plan de Incentivos a la Mejora de la Gestión y Modernización Municipal</b> Ley N° 29812 Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2012
<b>2013:</b>	<b>Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública</b> Decreto Supremo N°004-2013-PCM Incorpora el pilar de simplificación administrativa
<b>2015:</b>	<b>Sistema Único de Trámites</b> Decreto Legislativo N° 1203 Creación de una herramienta informática que facilite, optimice y promueva la simplificación de procedimientos, estandarización de procedimientos modelo y elaboración del Texto Único

	de Procedimientos Administrativos (TUPA) de las entidades de la Administración Pública
<b>2016:</b>	<p><b>Aprueban medidas adicionales de simplificación administrativa</b> Decreto Legislativo N°1310</p> <p><b>Incorpora el Análisis de Calidad Regulatoria de procedimientos administrativos</b></p> <p><b>Procedimientos Administrativos estandarizados obligatorios</b> Decreto Legislativo N° 1452 que modifica la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General</p> <p><b>Incorpora procedimientos administrativos estandarizados obligatorios</b></p> <p><b>Decreto Legislativo N° 1246, Decreto Legislativo que aprueba diversas medidas de simplificación administrativa.</b></p>
<b>2017:</b>	<p><b>Análisis de Calidad Regulatoria de procedimientos administrativos</b> <b>Inicia implementación del Análisis de Calidad Regulatoria</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Se constituye la Comisión Multisectorial de Calidad Regulatoria (CCR)</li> <li>- Se aprueba Reglamento, mediante Decreto Supremo N° 075-2017-JUS,</li> <li>- Se aprueba el Manual para la aplicación del Análisis de Calidad Regulatoria de procedimientos administrativos mediante Resolución Ministerial N° 196-2017-PCM.</li> <li>- Se aprueba el cronograma de aplicación del ACR</li> <li>- Aplicativo del Análisis de Calidad Regulatoria.</li> </ul>
<b>2018:</b>	<p><b>Texto Único de Procedimientos Administrativos (TUPA)</b> Resolución de Secretaría Gestión Pública N° 004-2018-PCM/SGP</p> <p><b>Nuevo formato TUPA.</b> Resolución de Secretaría Gestión Pública N° 005-2018-PCM/SGP, <b>Se aprueba lineamientos para la elaboración y aprobación del TUPA</b></p> <p><b>Sistema Único de Trámites</b> Decreto Supremo N° 031-2018-PCM <b>Se aprueba reglamento del SUT.</b></p> <p><b>Perfección del marco institucional y los instrumentos que rigen el proceso de mejora de calidad regulatoria</b> Decreto Legislativo N° 1448</p>
<b>2019:</b>	<p><b>Análisis de Calidad Regulatoria de procedimientos administrativos</b> <b>Culmina implementación del Análisis de Calidad Regulatoria de los procedimientos vigentes de la entidad del Poder Ejecutivo (ACR del Stock)</b></p> <p><b>Nuevo reglamento para la aplicación del Análisis de Calidad Regulatoria de procedimientos administrativos</b> Decreto Supremo N° 061-2019-PCM</p> <p><b>Procedimientos Administrativos estandarizados</b> Decreto Supremo N° 045-2019-PCM <b>Estandarización de la Licencia de Funcionamiento de obligatorio cumplimiento para las municipalidades a nivel nacional</b></p> <p><b>Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo</b></p>

Fuente: SGP-SSAR, 2020

La Presidencia del Consejo de Ministros impulsó el proceso de mejora de la calidad regulatoria con la aprobación del Decreto Legislativo N° 1310, Decreto Legislativo que aprueba medidas adicionales de simplificación administrativa; puesto que, estableció las bases con la disposición de la revisión de todos los procedimientos administrativos (trámites) a cargo de las entidades públicas del Poder Ejecutivo con la finalidad de reducir o simplificar cargas administrativas a favor del ciudadano y empresa en general.

Con el Decreto Legislativo N° 1446, Decreto Legislativo que modifica la Ley N° 27658, Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado, se ha incorporado la mejora de la calidad regulatoria como parte del sistema de modernización de la gestión del Estado, cuyo ente rector es la Presidencia del Consejo de Ministros.

Un hito importante es la aprobación del Decreto Legislativo N° 1448, Decreto Legislativo que modifica el artículo 2 del Decreto Legislativo N° 1310, Decreto Legislativo que aprueba medidas adicionales de simplificación administrativa, y perfecciona el marco institucional y los instrumentos que rigen el proceso de mejora de calidad regulatoria.

El artículo 4 del Decreto Legislativo N° 1448, introduce el marco que rige el proceso de mejora de calidad regulatoria en el Perú: “La mejora de la calidad regulatoria es un proceso ordenado, integral, coordinado, gradual y continuo orientado a promover la eficiencia, eficacia, transparencia y neutralidad en el ejercicio de la función normativa del Estado. Fomenta una cultura de gestión gubernamental centrada en el ciudadano, por la cual, la Administración Pública decide usar la regulación como un instrumento para alcanzar un objetivo de política pública, adoptando la decisión de regular basado en evidencia, racionalidad, evaluación de sus posibles impactos y cargas administrativas con la finalidad de generar y facilitar el desarrollo integral y bienestar social”. De la definición se resalta lo siguiente:

- La mejora de la calidad regulatoria es un proceso ordenado, integral, coordinado, gradual y continuo.
- Dicho proceso está orientado a promover la eficiencia, eficacia, transparencia y neutralidad en el ejercicio de la función normativa del Estado; busca garantizar la participación de todos los grupos afectados.
- El centro de la mejora de la calidad regulatoria y de la gestión gubernamental se centra en el ciudadano, buscando garantizar su dignidad con fin supremo de la sociedad y del Estado.
- La decisión de intervenir a través de una regulación debe estar basado en evidencia y contribuir al logro de un objetivo de política pública. Así como analizar previamente sus posibles impactos y cargas administrativas con la finalidad de generar y facilitar el desarrollo integral y bienestar social.

El gran aporte del enfoque de la mejora de la calidad regulatoria en el Perú es que no se centra exclusivamente en impactos que puede tener la regulación en la economía; sino que apunta hacia un análisis más integral con el objetivo de lograr un desarrollo sostenible que garantiza la defensa de los derechos de las personas y de su dignidad en todo el territorio nacional.

El artículo 5 del Decreto Legislativo N° 1448, introduce algunos de los instrumentos para la mejora de la calidad regulatoria siendo: “a) La simplificación administrativa, b) El Análisis de Calidad Regulatoria

de procedimientos administrativos, c) El análisis de impacto regulatorio ex ante y ex post, d) La consulta a través de sus diversas modalidades, e) El costeo de la regulación y de trámites, f) Las revisiones y derogaciones del ordenamiento jurídico, g) Otros que se establezcan por decreto supremo". Lo importante es que dicha lista no es taxativa ni limitativa; puesto que, al ser la mejora de la calidad regulatoria un proceso gradual y continuo los instrumentos van adecuándose, cambiando, o mejorando, permitiendo efectivamente la mejora de la calidad de las regulaciones.

Asimismo, mediante el Decreto Supremo N° 345-2018-EF se aprobó la Política Nacional de Competitividad y Productividad (PNCP) y por Decreto Supremo N° 237-2019-EF se aprobó el Plan Nacional de Competitividad y Productividad, donde se establece como lineamiento prioritario incorporar el Análisis de Impacto Regulatorio en el proceso de producción normativa.

Estas disposiciones significan un compromiso hacia la implementación de una política de calidad regulatoria alineada a los estándares internacionales; así como hacia un desarrollo progresivo para la adecuada implementación a nivel nacional. Esto implica la creación de sistemas y estructuras regulatorias eficaces que vayan más allá del simple diseño técnico de los instrumentos regulatorios, que abarquen esencialmente la calidad de las instituciones reguladoras y sus capacidades.

## **5.2. Marco normativo vigente que incide en la mejora de la producción normativa**

Las disposiciones que actualmente inciden directa o indirectamente en la calidad de la producción normativa se encuentran en la Tabla N° 05. En ella, se sistematizan los principales aportes de las normas que inciden en la producción normativa de las entidades de la Administración Pública.

**Tabla Nº 05. Marco normativo vigente que incide en la mejora de la producción normativa**

Nº	Disposición normativa	Aportes generales
1	<b>Constitución Política del Perú</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. La CPP prevelece sobre las demás normas.</li> <li>2. Importancia de la publicidad para la vigencia de toda norma.</li> <li>3. Atribuciones Reglamentarias al Poder Ejecutivo</li> </ol>
2	<b>Decreto Legislativo Nº 1448, Decreto Legislativo que aprueba medidas adicionales de simplificación administrativa, y perfecciona el marco institucional y los instrumentos que rigen el proceso de mejora de calidad regulatoria.</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Perfecciona el alcance de la mejora de la calidad regulatoria en el Perú</li> <li>2. Establece los instrumentos para la mejora de la calidad regulatoria (incluida el AIR)</li> </ol>
3	<b>Decreto Legislativo Nº 1310, Decreto Legislativo que aprueba medidas adicionales de simplificación administrativa</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Introduce la mejora de la calidad regulatoria aplicables a todos los procedimientos administrativos de iniciativa de parte a cargo de las entidades del Poder Ejecutivo.</li> <li>2. Crea la Comisión Multisectorial de Calidad Regulatoria.</li> </ol>
4	<b>Ley Nº 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Establece los principios y las normas básicas de organización, competencias y funciones del Poder Ejecutivo.</li> <li>2. Define los distintos instrumentos normativos (decretos legislativos, decretos supremos, resoluciones supremas, entre otros)</li> </ol>
5	<b>Ley Nº 27658, Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado modificada por el Decreto Legislativo Nº 1446</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Incorpora la mejora de la calidad regulatoria como un principio básico para la modernización de la gestión pública.</li> </ol>
6	<b>Ley Nº 27806, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Promueve la transparencia de los actos del Estado y regula el derecho de todos los ciudadanos al acceso de la información pública.</li> </ol>
7	<b>Ley Nº 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, modificado por el Decreto Legislativo Nº 1452</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Regula todos los procedimientos administrativos desarrollados en las entidades y establece el régimen jurídico aplicable para que la actuación de la Administración Pública sirva a la protección del interés general, garantizando los derechos e intereses de los administrados.</li> <li>2. Incorpora el análisis de calidad regulatoria de los procedimientos administrativos en el marco de las normas vigentes sobre la materia.</li> </ol>
8	<b>Ley Nº 26889, Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Establece lineamientos para la elaboración, denominación y publicación de las leyes, con el objeto de sistematizar la legislación.</li> </ol>
9	<b>Reglamento de la Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa aprobado por Decreto Supremo Nº 008-2006-JUS</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Establece los lineamientos de técnica normativa orientados a la homogenización de los textos de las disposiciones normativas (anteproyectos de ley y proyectos de decretos legislativos, decretos de urgencia y decretos supremos).</li> </ol>

Fuente: SGP-SSAR, 2020.

**Tabla N° 05. Marco normativo vigente que incide en la mejora de la producción normativa**

N°	Disposición normativa	Aportes generales
10	<b>Reglamento para la aplicación del Análisis de Calidad Regulatoria de procedimientos administrativos establecido en el artículo 2 del Decreto Legislativo N° 1310 aprobado por Decreto Supremo N° 061-2019-PCM</b>	1. Reglamenta la aplicación del Análisis de Calidad Regulatoria de los procedimientos administrativos en base a la aplicación de los principios de legalidad, necesidad, efectividad y proporcionalidad. 2. Establece la conformación de la Comisión Multisectorial de Calidad Regulatoria (representates de PCM, MINJUS y MEF).
11	<b>Reglamento que establece disposiciones relativas a la publicidad, publicación de proyectos normativos y difusión de normas legales de carácter general aprobado por Decreto Supremo N° 001-2009-JUS</b>	Reglamento que regula la publicación obligatoria de las normas legales de carácter general; así como también se establece la publicación anticipada en el Diario Oficial El Peruano y la recepción de comentarios de las personas interesadas.
12	<b>Reglamento del Sistema Administrativo de Modernización de la Gestión Pública aprobado por Decreto Supremo N° 123-2018-PCM</b>	Establece los principios, normas y procedimientos que aplican al proceso de modernización de la gestión pública, en concordancia con la Ley N° 27658, Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado, incluido entre ellas la mejora de la calidad regulatoria.
13	<b>Guía de Técnica Legislativa para la elaboración de Proyectos Normativos de las Entidades del Poder Ejecutivo aprobado por Resolución Directoral N° 002-2018-JUS/DGDNCR</b>	Es un manual práctico que tiene como propósito orientar, de forma sencilla, a las unidades orgánicas del Poder Ejecutivo encargadas de la elaboración de proyectos normativos, a fin de coadyuvar en el ejercicio de sus funciones.
14	<b>Manual para la aplicación del Análisis de Calidad Regulatoria aprobado por Resolución Ministerial N° 196-2017-PCM</b>	Manual que desarrolla los principios aplicables al Análisis de Calidad Regulatoria de los procedimientos administrativos por parte de las entidades públicas.
15	<b>Reglamento Interno de la Comisión Multisectorial de Calidad Regulatoria aprobado por Resolución Ministerial N° 199-2017-PCM</b>	Establece las condiciones de organización y funcionamiento de la Comisión Multisectorial de Calidad Regulatoria.
16	<b>Líneamiento N° 001-2019-SGP, Principios de actuación para la modernización de la gestión pública aprobado por Resolución de Secretaría de Gestión Pública N° 004-2019-PCM-SGP</b>	Establece los principios que rigen la actuación para la modernización de la gestión pública, incluyendo la calidad de las regulaciones
17	<b>Reglamento de Organización y Funciones de la Presidencia del Consejo de Ministros aprobado por Decreto Supremo N° 022-2017-PCM</b>	Desarrolla las competencias de la PCM, entre ellas, la materia de modernización de la gestión del Estado y gobierno digital, así como promover la calidad de las regulaciones que emite la administración pública.
18	<b>Reglas Generales de la Comisión de Coordinación Viceministerial aprobado por Resolución Ministerial N° 251-2013-PCM</b>	Establece las reglas generales que regulan el funcionamiento de la Comisión de Coordinación Viceministerial que tiene como finalidad como finalidad coordinar temas multisectoriales entre los Viceministros

Fuente: SGP-SSAR, 2020.

En la Tabla N° 06 se han identificado disposiciones normativas específicas que vienen aplicando distintas entidades públicas (ministerios u organismos públicos), en aras de la mejora de la calidad

de las regulaciones que emiten. Cabe precisar que los Organismos Reguladores (OSITRAN, OSIPTEL y OSINERGMIN) han contado con la asistencia técnica de representantes de la OCDE con la finalidad de realizar actividades para la implementación del Análisis de Impacto Regulatorio para una mejor regulación de su respectivo sector. Asimismo, SUNASS ha iniciado el proceso de implementación del Análisis de Impacto Regulatorio mediante la firma de un acuerdo de impacto regulatorio con la OCDE.

**Tabla 06. Disposiciones emitidas por distintas entidades del Poder Ejecutivo en aras de la mejora de la calidad regulatoria**

Nº	Entidad Pública	Documentos
1	Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual - INDECOPI	<ul style="list-style-type: none"> <li>Documento de Trabajo N°01-2017/GEE: Principios, Definiciones y Estándares del Análisis de Calidad Regulatoria.</li> </ul>
2	Ministerio del Ambiente - MINAM	<ul style="list-style-type: none"> <li>Reglamento sobre Participación y Consulta Ciudadana en Asuntos Ambientales aprobado por Resolución Ministerial N° 002-2009-MINAM.</li> </ul>
3	Ministerio de Comercio Exterior y Turismo - MINCETUR	<ul style="list-style-type: none"> <li>Procedimiento de formulación y aprobación de proyectos de normas legales (Directiva N° 002-2006-MINCETUR/DM)</li> </ul>
4	Ministerio de Economía y Finanzas - MEF	<ul style="list-style-type: none"> <li>Manual para el Análisis Económico y Legal de la Producción Normativa en el MEF (Resolución Ministerial N° 639- 2006-EF-67).</li> </ul>
5	Ministerio de Justicia y Derechos Humanos - MINJUS	<ul style="list-style-type: none"> <li>Guía sobre el análisis de impacto regulatorio (Resolución Directoral N° 004-2017-JUS/DGDNCR).</li> <li>Guía práctica sobre la actividad administrativa de fiscalización (Resolución Directoral N° 002-2017-JUS/DGDNCR).</li> </ul>
6	Ministerio de Salud - MINSA	<ul style="list-style-type: none"> <li>Normas para la Elaboración de Documentos Normativos (Resolución Ministerial N° 850-2016/MINSA).</li> </ul>
7	Ministerio de Transporte y Comunicaciones - MTC	<ul style="list-style-type: none"> <li>Directiva sobre lineamientos y procedimientos para el trámite interno de expedientes sobre proyección de dispositivos legales, consultas y Convenios en el MTC (Resolución Ministerial N° 413-2018 MTC/01, que aprueba Directiva N° 003-2018 MTC/01).</li> </ul>
8	Organismo Supervisor de Inversión Privada en Telecomunicaciones - OSIPTEL	<ul style="list-style-type: none"> <li>Lineamientos de calidad regulatoria / Manual de la Declaración de Calidad Regulatoria / Manual de Técnica Normativa aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 69- 2018-CD-OSIPTEL.</li> </ul>
9	Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería - OSINERGMIN	<ul style="list-style-type: none"> <li>Guía Metodológica para la realización del Análisis de Impacto Regulatorio de OSINERGMIN aprobada por Acuerdo del Consejo Directivo N° 01-13-2016.</li> </ul>
10	Organismo Supervisor de la Inversión en Infraestructura de Transporte de Uso Público - OSITRAN	<ul style="list-style-type: none"> <li>Manual de Análisis de Impacto Regulatorio de OSITRAN aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 047- 2017-CD-OSITRAN.</li> <li>Procedimiento de elaboración y revisión de normas en el marco del RIA aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 084- 2018-GG-OSITRAN.</li> </ul>
11	Superintendencia de Mercado de Valores -SMV	<ul style="list-style-type: none"> <li>Procedimiento de publicidad de proyectos normativos, consulta ciudadana y de difusión de agenda regulatoria anual aprobado por Resolución SMV N° 014-2014-SMV-01 modificada por Resolución SMV N° 001-2019-SMV-01).</li> </ul>

Fuente: Adaptado de Calle, 2019.

### 5.3. Desempeño del entorno regulatorio del Perú en los indicadores internacionales

Es determinante la capacidad del Estado para proporcionar instituciones que generen normas y regulaciones eficaces ya que influyen en el rendimiento de los mercados y la economía. El impacto de las instituciones reguladoras en el crecimiento económico depende tanto de la efectividad y eficiencia de las políticas, de los instrumentos de las regulaciones que se utilizan, así como de la calidad de los procesos de gobernanza regulatoria que practican las respectivas instituciones. La naturaleza y la magnitud de los efectos regulatorios varían, por lo tanto, de manera sustancial. Esto depende de la estructura del proceso regulatorio del sector a ser evaluado y del ambiente económico en general.

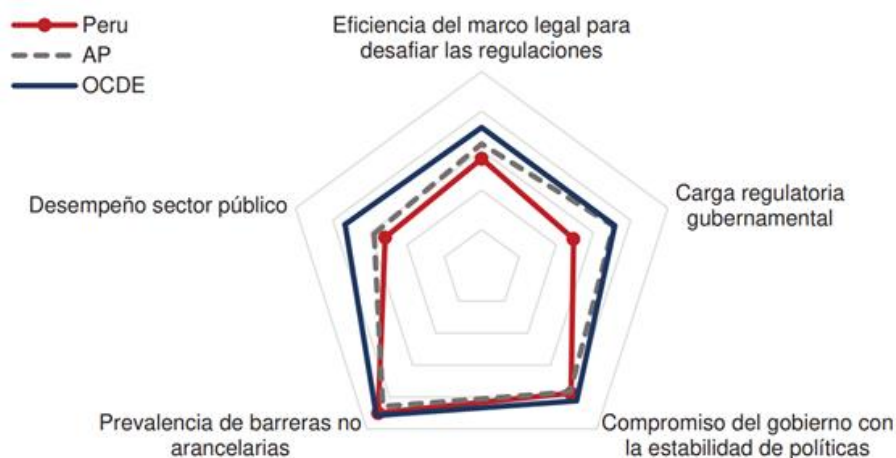
Diversos estudios a nivel internacional demuestran claramente que existe una relación positiva entre el buen desempeño del entorno regulatorio y el crecimiento económico. Demuestran que las regulaciones frecuentemente tienen un impacto sobre el comportamiento y el rendimiento del sector de empresas reguladas. Esto significa que la eficacia de la gobernanza regulatoria influye en el fomento del desarrollo del sector privado y en establecer condiciones de mejor gobernanza, inversiones y productividad que contribuyan al logro de un mayor bienestar de la sociedad. Es importante que, en el contexto de la mejora de la calidad regulatoria, dependiendo de las regulaciones que se evalúen en su impacto regulatorio, estas deben establecer claramente un equilibrio entre los posibles efectos negativos y positivos en el crecimiento y en el desarrollo sostenible. Tanto el Banco Mundial como la OCDE cuentan con distintos indicadores que analizan el entorno regulatorio de sus países miembros y que para la gobernanza regulatoria del Perú tienen una relevancia práctica.

#### **A. Índice de Competitividad Global (Global Competitiveness Index – GCI)**

El Índice de Competitividad Global del Foro Económico Mundial (World Economic Forum) mapea desde el año 2004 el estado de competitividad de 141 economías a través de 103 indicadores organizados en base a 12 pilares que cubren amplios elementos socio-económicos: instituciones, infraestructura, adopción de tecnologías de información y comunicación, entorno macroeconómico, salud, habilidades, eficiencia del mercado de bienes, eficiencia del mercado laboral, desarrollo del mercado financiero, tamaño de mercado, dinámica de negocios y capacidad de innovación.

El Gráfico N° 22 muestra que el Perú presenta elevadas cargas regulatorias que impactan en la competitividad, ubicándose por debajo de los países miembros de la OCDE y de la Alianza del Pacífico. En base a cinco indicadores que reflejan importantes aspectos de la competitividad, se desarrolla el gráfico comparativo entre el Perú, países de la Alianza del Pacífico y la OCDE.

**Gráfico N° 22. Comparación de indicadores de competitividad, 2018**



Nota: El rango del indicador va de 1 a 7, los valores más altos representan mejor entorno regulatorio para la competitividad.

Fuente: World Economic Forum (2018). En Política Nacional de Competitividad y Productividad, 2018.

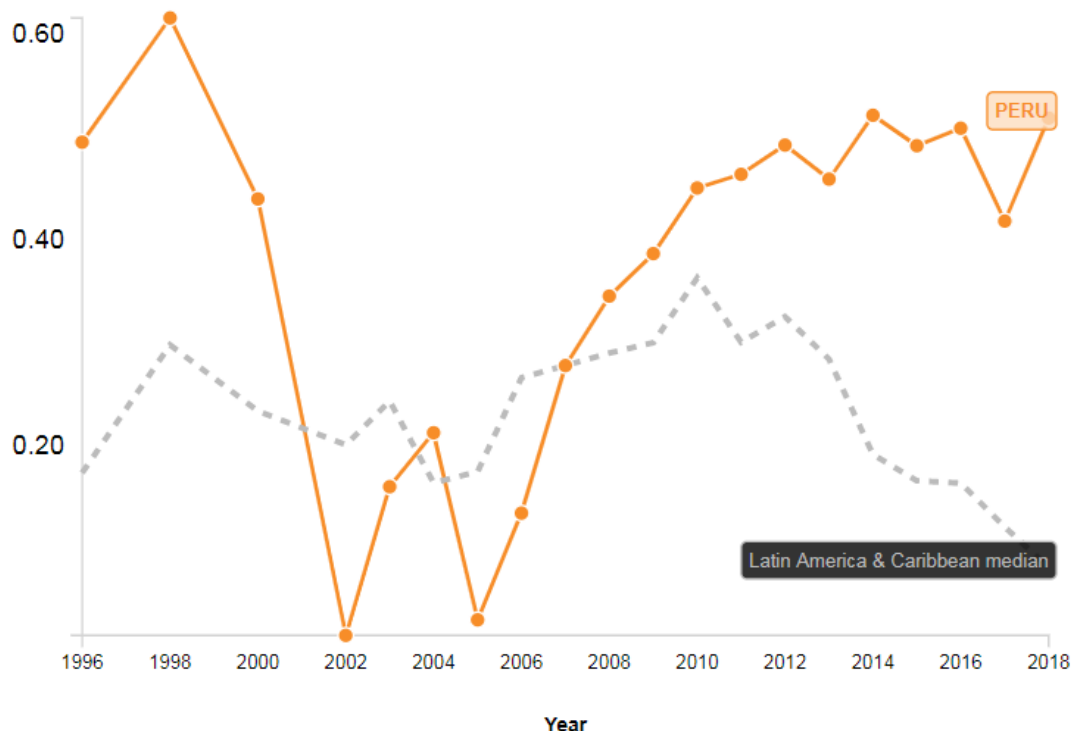
## **B. Indicador de Calidad Regulatoria (Regulatory Quality)**

Es una de seis dimensiones de gobernanza que integran el Indicador de Gobernanza del Banco Mundial. A través del indicador de Calidad Regulatoria, el Banco Mundial mide la percepción de la capacidad del gobierno para formular e implementar políticas y regulaciones consistentes que garanticen y promuevan el desarrollo del sector privado en base a seis dimensiones de gobernanza. Miden la capacidad de creación de un ambiente regulatorio que promueva la mayor eficiencia en los contratos, la mejora de la competencia, que refuerce la eficiencia de los mercados e introduzca mejoras en el clima de negocios. La estimación da la puntuación de un país dado, sobre el indicador agregado, en unidades de una distribución normal estándar, variando de aproximadamente -2,5 a 2,5. Los valores más altos representan una mejor calidad regulatoria (más competencia, más acceso al mercado, menos regulaciones restrictivas, mayor generación de inversiones).

A partir de este indicador se observa que entre 1998 - 2018 ha existido un retroceso en la calidad de las regulaciones en el Perú, que ha complicado el ambiente para los negocios e inversión. Esta medida está compuesta por varios indicadores que miden: cargas producidas por el cumplimiento de la regulación (el riesgo que las operaciones comerciales se vuelvan más costosas debido al entorno regulatorio), la apertura comercial, cargas administrativas, prácticas competitivas desleales, las cargas que generan en las inversiones, las cargas de las regulaciones impositivas y laborales, acceso al mercado, entre otros.

Según el Gráfico N° 23, en el año 1998 el Perú tuvo su valor más alto de 0.62 y en el 2018 obtuvo el valor de 0.52 retrocediendo en el índice de calidad regulatoria, a pesar que se encuentra por encima del promedio de los países de América Latina y el Caribe.

**Gráfico 23. Evolución del indicador de calidad regulatoria del Perú 1996-2018**



Nota: El rango del indicador va de -2.50 a 2.50, los valores más altos representan un mejor desempeño de la calidad regulatoria del país

Fuente: GovData360, The World Bank. SGP-SSAR, 2020.

### C. Indicador de Carga Regulatoria (Burden of Government Regulation)

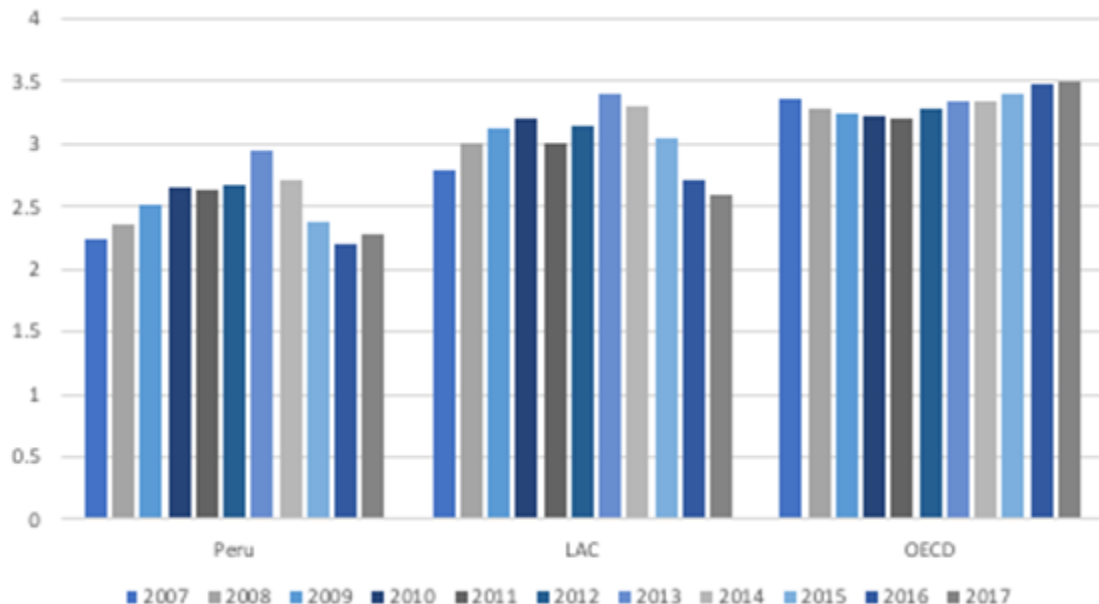
El indicador de Carga regulatoria<sup>17</sup> se elabora en relación a una encuesta anual realizada a los empresarios asistentes a las sesiones del Foro Mundial Económico, el cual busca medir la calidad regulatoria de los países desde la percepción de los empresarios en relación a la labor regulatoria de los gobiernos.

En los últimos 10 años el desempeño del Perú ha sido variable. En el año 2017, Perú ocupó la posición 131 de 137 países. El indicador no muestra para el Perú una mejora sostenible en la reducción de cargas generadas por las regulaciones a las empresas tal como lo muestra el Gráfico N° 24. Esto muestra que, en el Perú, la percepción de las regulaciones por parte de los empresarios es negativa, ya que el cumplimiento regulatorio (trámites, obligaciones de información, reportes) sigue siendo difícil o complejo de cumplir. En contraste, la percepción de las empresas sobre las cargas regulatorias de los países OCDE es mejor, puesto que dichos países cuentan con una gobernanza regulatoria y un sistema de mejora regulatoria establecido ya desde mediados de los años noventa

<sup>17</sup> El indicador se construye sobre la pregunta: "En tu país, ¿Qué tan costoso es para las empresas cumplir con los trámites gubernamentales? (Ejemplo: Permisos, regulaciones, reportes). El puntaje se mide del 1 (extremadamente costoso) al 7 (no tan costoso); por lo que, si un país obtiene un puntaje de 1, significa que este país es percibido como uno que impone altas cargas regulatorias para los negocios. Mientras que los países que obtienen un puntaje de 7, significa que el país es percibido como uno que tiene baja carga regulatoria para los negocios.

del siglo pasado, que les permite responder a los retos que trae consigo el cambio constante del clima de negocios.

**Gráfico 24. Indicador de carga regulatoria del Perú 2007-2017**



Nota: El rango del indicador va de 1 a 7, los valores más altos muestran que existe una mejor percepción de los empresarios sobre las cargas regulatorias, es decir, mientras más alto el indicador, más fácil hacer negocios en el país.

Fuente: World Economic Forum, Global Competitiveness Indicators, elaborado por Roca, 2019.

#### **D. Indicador de regulación de mercado de productos (Product Market Regulation)**

A través de este indicador<sup>18</sup>, cuyas informaciones son recolectadas por medio de un cuestionario que incluye más de 1000 preguntas sobre disposiciones regulatorias para toda la economía o para la industria, la OCDE busca medir el grado en que las políticas y regulaciones promueven o inhiben la competencia en los mercados, debido a que una regulación o política puede afectar la capacidad innovadora de los empresarios por la creación de barreras de entrada al mercado.

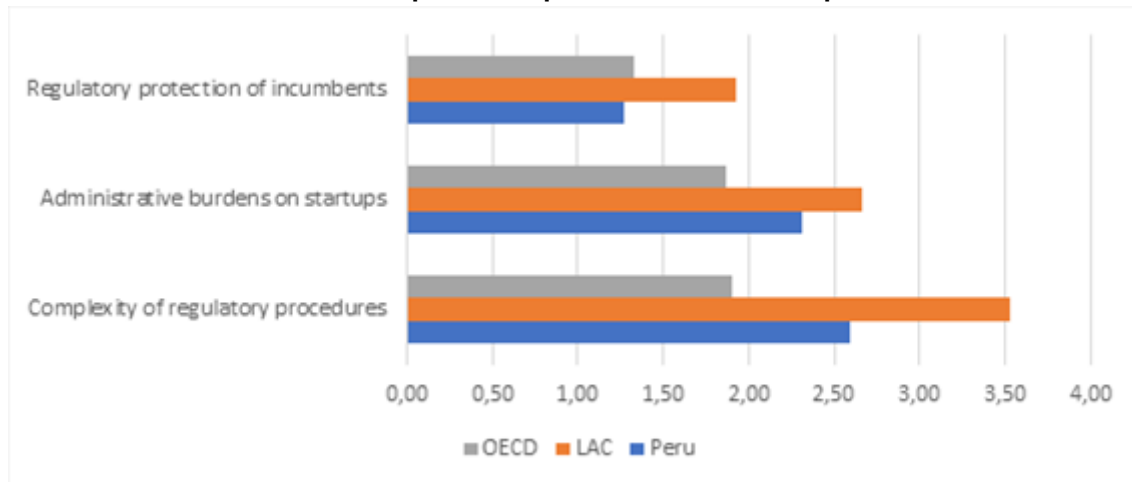
Mide las barreras regulatorias para el ingreso y la competencia de las empresas en una amplia gama de áreas de políticas clave como son: la simplificación y evaluación de regulaciones, barreras en los sectores de servicios y redes, barreras al comercio y la inversión, cargas administrativas en la apertura de negocios y la gobernanza pública.

Específicamente, en cuanto a las barreras que se genera al emprendedurismo (clima de negocios) el Gráfico N° 25 muestra que el Perú, en comparación con los países miembros de la OCDE, tiene un

<sup>18</sup> El indicador está compuesto de tres componentes: i) el grado de control de estado de empresas, ii) el grado de las barreras al emprendedurismo y iii) el grado de barreras al comercio e inversiones. El rango del indicador es de 0 a 4 donde cero es menos restrictivo y 4 más restrictivo.

ambiente regulatorio más restrictivo por las cargas administrativas que se generan para la apertura de negocios y la complejidad de los procedimientos regulatorios.

**Gráfico 25. Barreras para el emprendedurismo como parte del PMR**



Nota: El rango del indicador va de 0 a 4, los valores más altos muestran que las regulaciones son menos restrictivas para el emprendedurismo.

Fuente: OCDE-WBG Producto Market Regulation-PMR (base de datos). Elaborado por Roca, 2019.

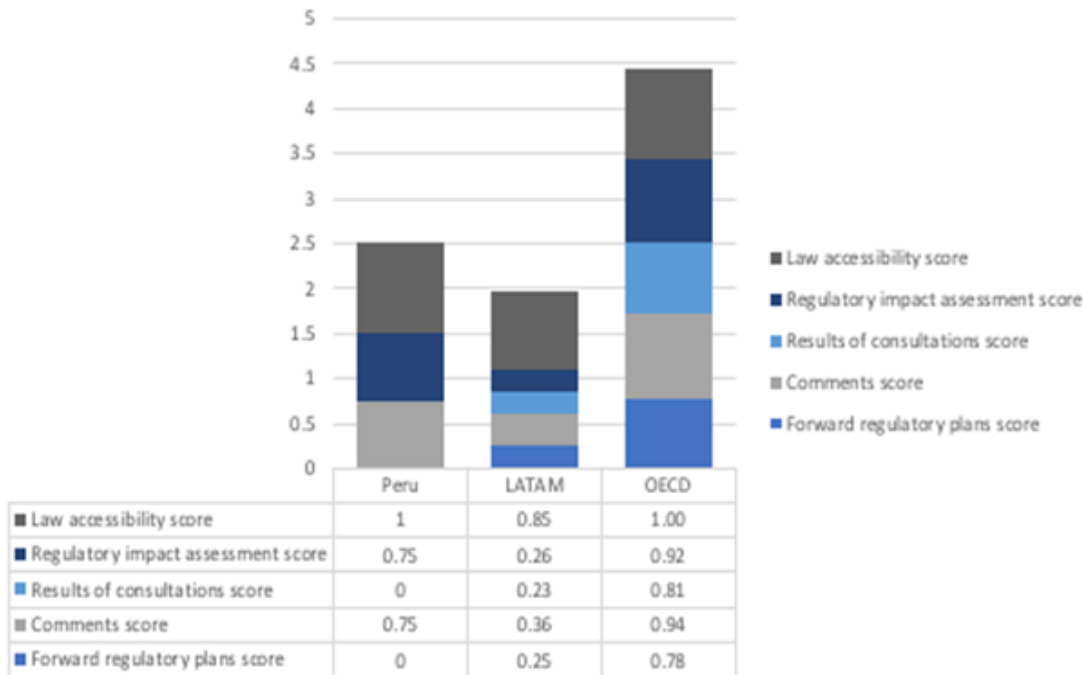
### **E. Indicador de Gobernanza Regulatoria (Global Indicador of Regulatory Governance)**

A través del Indicador de Gobernanza Regulatoria, el Banco Mundial evalúa cómo los responsables de la formulación de políticas interactúan con las partes interesadas al dar forma a las regulaciones que afectan a los sectores empresariales y de negocios. Las principales áreas cubiertas por los datos de este indicador incluyen prácticas inclusivas en el contexto del proceso de la creación de nuevas regulaciones, aplicación de la evaluación de impacto y transparencia regulatoria. Los datos se recopilan a través de un cuestionario. Los datos también proporcionan un desglose de las regulaciones que son aplicables a las leyes primarias o secundarias y la mayoría de las prácticas regulatorias se clasifican en función de su implementación en todo el gobierno o sólo por algunas agencias.

El indicador, al ser un índice compuesto muestra específicamente, i) la capacidad de los países para el planeamiento regulatorio, ii) implementación de instrumentos para el análisis de impacto (implementación del AIR), iii) el nivel de involucramiento de los grupos de interés (consulta pública); y iv) la capacidad de difundir y publicitar las regulaciones.

El Gráfico N° 26 muestra que, una de las mayores falencias del sistema regulatorio peruano es la falta de planeamiento de las regulaciones (agenda regulatoria), la falta de transparencia e involucramiento de los afectados por la regulación y la falta de recepción de comentarios de forma abierta (consulta pública) y transparente que afecta la credibilidad y predictibilidad de las regulaciones.

**Gráfico 26. Indicador de Gobernanza Regulatoria 2018**



Fuente: World Bank Group, Global Indicator of Regulatory Governance -GIRG 2018. Elaborado por Roca, 2019.

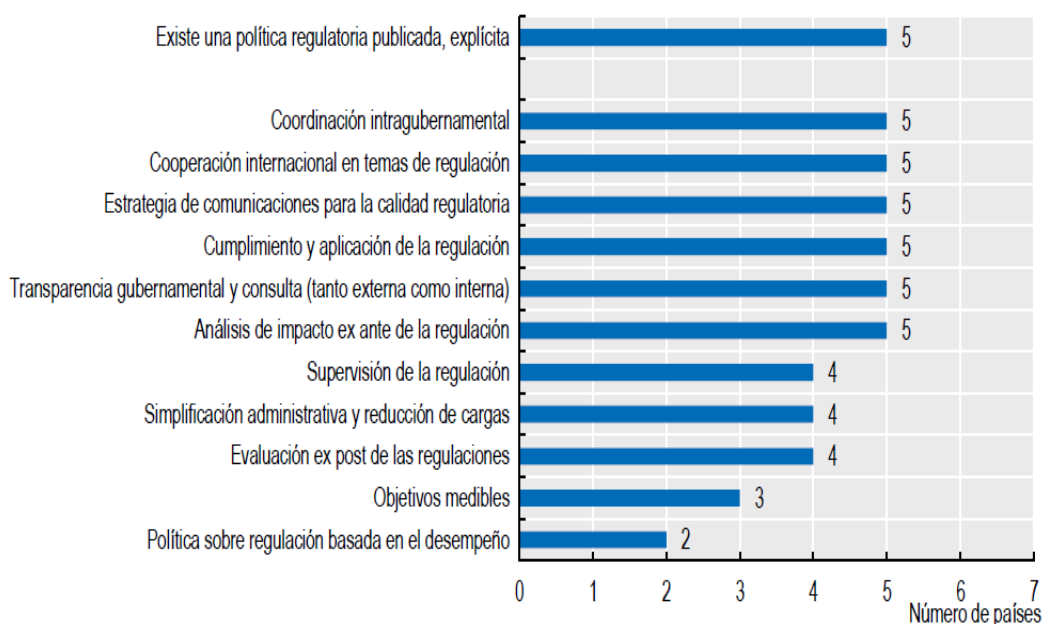
#### **F. Indicadores de Política y Gobernanza Regulatoria (Indicators of Regulatory Policy and Governance)**

La OCDE utiliza tres indicadores compuestos que son el Análisis de Impacto Regulatorio, la participación de las partes interesadas (consulta pública) y la evaluación ex post. Cada indicador compuesto contiene cuatro categorías igualmente ponderadas: 1. Adopción sistemática que registra los requisitos formales, así como la frecuencia con la que estos requisitos se llevan a cabo en la práctica; 2. Metodología que recopila información sobre los métodos utilizados en cada área, por ejemplo, el tipo de impactos evaluados o la frecuencia con la que se utilizan diferentes formas de consulta; 3. Supervisión y control de calidad, registra el papel de los organismos de supervisión y las evaluaciones disponibles públicamente; y 4. Transparencia, la que registra la información de las preguntas relacionadas con los principios del gobierno abierto, por ejemplo, si se toman decisiones gubernamentales que son previamente publicadas para disponibilidad del ciudadano en general.

A través de este indicador, la OCDE mide la existencia y el progreso en la implementación de instrumentos de una buena política regulatoria y su aplicación en Latinoamérica comprende a **Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, México y Perú.**

Los países latinoamericanos han empezado a aplicar un enfoque explícito de calidad regulatoria para el gobierno en su conjunto que abarca una amplia gama de disciplinas normativas, que coinciden con una práctica entre varios países de la OCDE. Por ejemplo, cinco de los siete países del estudio para el caso de Latinoamérica han publicado uno o varios documentos de política pública donde exponen los principios de su política regulatoria, conforme lo muestra en el Gráfico N° 27. Aunque Chile y Perú aún no instituyen aún un enfoque de gobierno en su conjunto explícito para la calidad regulatoria, tienen elementos que podría formar parte de una política de ese tipo.

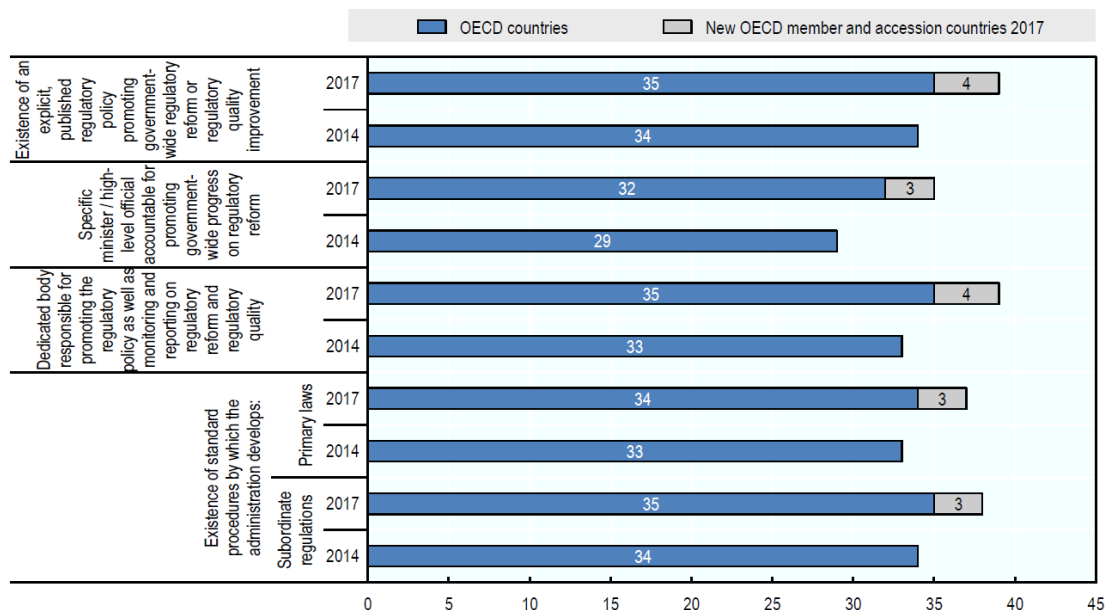
**Gráfico 27. Enfoque explícito de calidad regulatoria para el gobierno en su conjunto**



Fuente: Indicadores de Política y Gobernanza Regulatoria (iREG) para América Latina de 2016. En Querbach, T. and C. Arndt (2017), "Política regulatoria en América Latina: Un análisis de la situación actual", OECD Publishing, Paris.

La mayoría de los países miembros de la OCDE, al haber reconocido los beneficios de mejores regulaciones, continúan invirtiendo y desarrollando un enfoque sistémico y global de la mejora de la calidad regulatoria. La mayoría de ellos han adoptado una política explícita, instrumentos o herramientas de mejora de la calidad regulatoria, tienen organismos dedicados a apoyar en la implementación de la política regulatoria; a través de un ministerio, organismos adscrito, o funcionario del más alto nivel responsable de promover y supervisar el progreso de la reforma regulatoria en todo el país, ver Gráfico N° 28.

**Gráfico 28. Enfoque global de la calidad regulatoria en los países miembros de la OCDE**

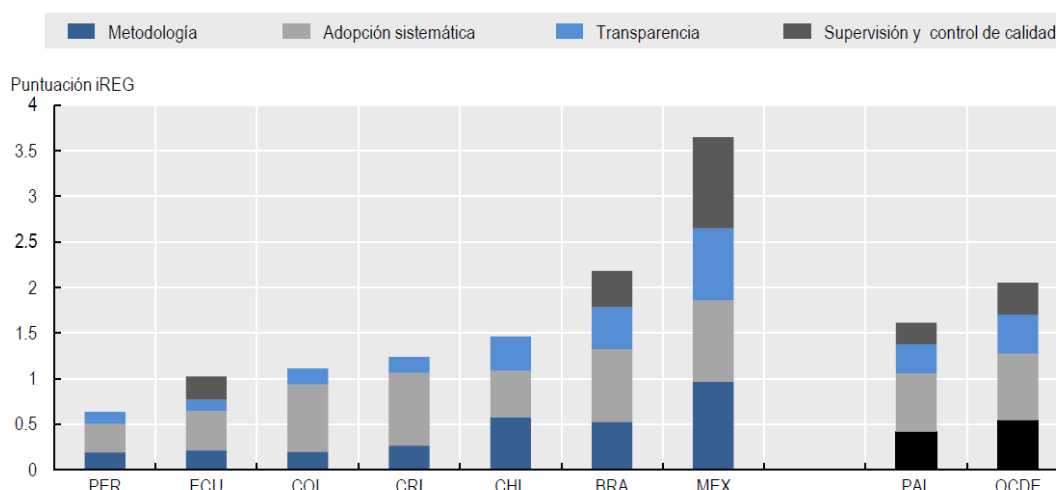


Nota: La data es en base a 34 países miembros de la OEDC y la Unión Europea.

Fuente: Indicators of Regulatory Policy and Governance Surveys 2014 and 2017. En OECD (2018), OECD Regulatory Policy Outlook 2018, OECD Publishing, Paris. <https://doi.org/10.1787/9789264303072-en>

En cuanto a la participación de los actores interesados en la elaboración de las normas reglamentarias, México y Brasil han instituido sistemas de consulta bastante adelantados y obtienen un puntaje superior o aproximado al promedio de la OCDE. Los otros países de la región actualmente hacen esfuerzos para integrar la consulta de manera más sistemática en su proceso regulatorio, ver Gráfico 29, donde se muestra que en la mayoría de los países se ha fomentado menos la transparencia en la participación de los actores interesados, ya que la información sobre las consultas previstas o en curso no siempre está disponible. En el caso de Perú, además de tener déficits marcados en la aplicación de metodologías, en la adopción sistemática y en transparencia, no cuenta con mecanismos de supervisión y control de la calidad de la consulta, su aplicación es sesgada para algunas normas reglamentarias y en las etapas cercanas a la aprobación de la regulación y no existe mecanismos formales para la participación, ni para la planeación prospectiva para una adecuada participación de los interesados.

**Gráfico 29. Participación de los actores interesados en la elaboración de normas reglamentarias**



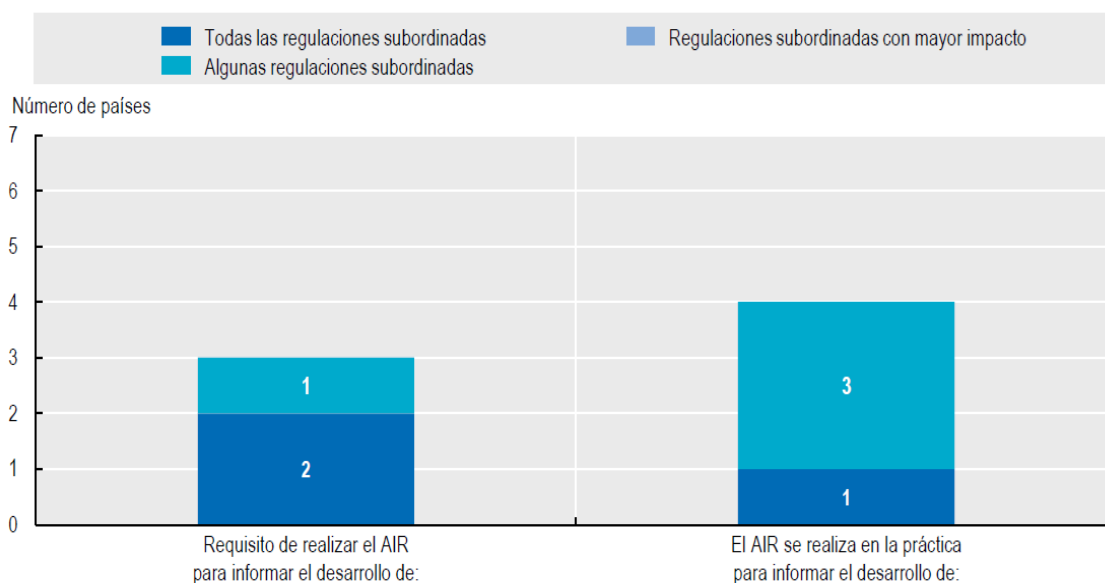
Nota: La puntuación máxima de cada categoría es uno, y la puntuación total máxima del indicador compuesto es cuatro. Mientras más prácticas regulatorias de acuerdo a la Recomendación de la OCDE sobre Política y Gobernanza Regulatoria hayan sido implementadas por un país, mayor valor tendrá su puntuación en el indicador. Los datos sobre los países de América Latina (ALC) reflejan la situación al 31 de diciembre de 2015. Los datos sobre los países de la OCDE comprenden a todos los países de la OCDE y reflejan la situación al 31 de diciembre de 2014.

Fuente: Indicadores de Política y Gobernanza Regulatoria (iREG) para América Latina de 2016. Indicadores de Política y Gobernanza Regulatoria (iREG) de 2015. En Querbach, T. and C. Arndt (2017), "Política regulatoria en América Latina: Un análisis de la situación actual", OECD Publishing, Paris.

Las cuatro categorías del indicador sobre participación ciudadana son: **adopción sistemática**, registra los requisitos formales y con qué frecuencia y en qué etapa del proceso regulatorio se aplican esos requisitos en la práctica; **metodología**, recopila información sobre los métodos utilizados para interactuar con los interesados; **supervisión y control de calidad**, registra la función de los órganos de supervisión y que las evaluaciones del sistema de consulta estén a disposición del público; **transparencia**, registra la información relacionada con los principios de gobierno abierto.

En cuanto al uso del Análisis de Impacto Regulatorio, de la evaluación realizada por la OCDE a los países latinoamericanos se desprende que estos no utilizan de manera sistemática la evidencia a través del AIR a fin de aportar datos para la elaboración de normas reglamentarias, a diferencia de los países miembros de la OCDE donde su uso es universal, ver Gráfico N° 30. En el caso de Perú, no cuenta con guías ni manuales escritos que ordenen al proceso de evaluación y ayuden a los servidores públicos a elaborar los análisis de impacto adecuadamente.

**Gráfico 30. Adopción del AIR: Requisitos formales en la práctica**



Fuente: Indicadores de Política y Gobernanza Regulatoria (iREG) para América Latina de 2016. En Querbach, T. and C. Arndt (2017), "Política regulatoria en América Latina: Un análisis de la situación actual", OECD Publishing, Paris.

Con relación a la evaluación ex-post y simplificación administrativa de las regulaciones en los países de América Latina, esta se centra principalmente en la simplificación administrativa de trámites o procedimientos administrativos.

La evaluación Ex post es una herramienta vital para evaluar a las regulaciones vigentes en el cumplimiento con su propósito y se eviten consecuencias no previstas ya que estas solo se pueden apreciar en el momento de su aplicación en la práctica; así como, para identificar propuestas de mejoras y modificaciones a las regulaciones en vigencia. Para los países latinoamericanos analizados por la OCDE; México establece la revisión cada cinco años, y Colombia obliga a las Comisiones Regulatorias a revisar el marco regulatorio existente cada tres años; Chile ha creado una unidad especial en el Congreso, el Departamento de Evaluación de la Ley, encargado de revisar las leyes primarias. En Costa Rica, Ecuador y el Perú no realizan evaluaciones ex Post de las regulaciones.

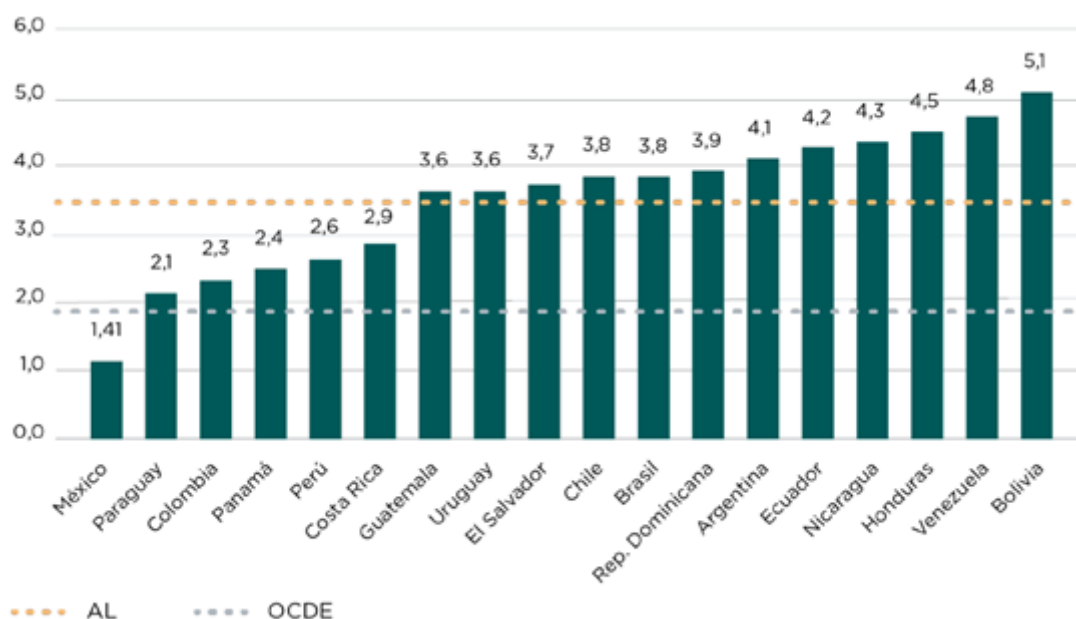
### **G. Indicador de Complejidad de los procedimientos regulatorios**

Este indicador que es un sub indicador de las barreras para el emprendedurismo, forma parte del set de indicadores de regulación del mercado de productos a nivel económico y se enfoca en procedimientos relacionados con licencias y permisos.

América Latina es una región de alta complejidad regulatoria, lo cual tiene como consecuencia la existencia y el mantenimiento de una abultada burocracia que se expresa con muchos trámites y requisitos engorrosos e innecesarios. El Gráfico N° 31 muestra que, en 2013, Perú es el cuarto país de la región que tiene un nivel de complejidad regulatoria en el mercado de productos, por debajo del promedio de América Latina. En relación a la OCDE, Perú se encuentra muy por encima del promedio de los países miembros de esa organización. Este indicador muestra que un marco regulatorio excesivo, complejo y contradictorio puede llevar a que existan muchos trámites, y que estos tengan numerosos requerimientos que hacen complicados e ineficientes los procedimientos administrativos incrementando la insatisfacción y desconfianza de los ciudadanos con la actuación del Estado. Además, en contextos en los que diferentes autoridades competentes participan, la falta de una

coordinación eficaz entre las entidades de la administración pública, como en el Perú, pueden generar duplicidades, demoras y marcos regulatorios inconsistentes o incoherentes.

**Gráfico N° 31. Complejidad de los procedimientos regulatorios**



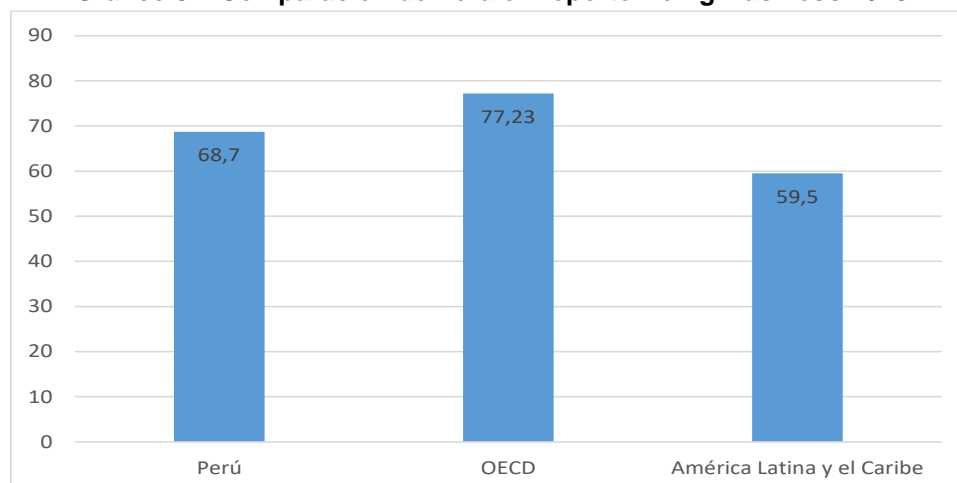
Nota: El indicador de “complejidad de los procedimientos regulatorios” es un subindicador de la base de datos de Product Market Regulation (PMR) de la OCDE, con datos de 2013. El subindicador tiene una escala de 0 a 6, donde 6 es más restrictivo. Los indicadores del PMR están basados en datos sobre leyes y regulaciones. Se calcula a través de la agregación de 18 indicadores secundarios. El indicador agregado es el promedio simple de los siguientes módulos: (1) control estatal, (2) barreras al emprendimiento, y (3) barreras al comercio y la inversión. Fuente: BID y OCDE (2016). En el Fin del Trámite Eterno, 2018.

## H. Reporte del Doing Business 2020

El reporte de Doing Business del Banco Mundial analiza datos de 190 economías a nivel mundial y su objetivo es analizar el impacto de las regulaciones en el desarrollo del sector privado y fomento de la inversión. En este indicador, en el año 2019, Perú se ubicó en el lugar 76 de 190 economías con una puntuación de 68.7 de 100. Tomando en cuenta la puntuación obtenida en los 10 indicadores<sup>19</sup> que conforman el Doing Business, en comparación con el promedio de los países miembros de la OCDE, Perú se encontró por debajo, con una diferencia de 8,53 puntos y por encima del promedio de los países miembros de América Latina y el Caribe con una diferencia de 9.2 puntos, ver Gráfico N° 32.

<sup>19</sup> Indicadores: Apertura de negocio, manejo de permisos de construcción, obtención de electricidad, registro de propiedades, obtención de crédito, protección de los inversionistas minoritarios, pago de impuestos, comercio transfronterizo, cumplimiento de contratos y resolución de la insolvencia.

**Gráfico 32. Comparación de Perú en reporte Doing Business 2020**



Fuente: World Bank, Doing Business 2020.

En el año 2018, Perú obtuvo un promedio global de 68.83 ubicándose en el puesto 68 de 190 economías. En el año 2019 obtuvo un promedio de 68.7 ubicándose, actualmente, en el puesto 76 descendiendo 8 posiciones en comparación con el año anterior. Siendo la principal debilidad los procedimientos para iniciar un negocio, pasó del puesto 125 al puesto 133; en el indicador manejo de permisos de construcción pasó del puesto 54 al puesto 65; en el de obtención de electricidad pasó del puesto 67 al 88; en el indicador de registro de propiedades pasó del puesto 45 al 55; en el de obtención de crédito pasó del puesto 32 al 37; en el indicador de protección de los inversionistas minoritarios mejoró su ubicación pasando del puesto 51 al 45, así como mejoró en el indicador de pago de impuesto, aquí pasó del puesto 120 al 121; en el indicador de comercio transfronterizo pasó del puesto 110 al 102; en el indicador de cumplimiento de contratos pasó del puesto 70 al 83; y, finalmente en el indicador de resolución de insolvencia pasó del puesto 88 al 90.

Los problemas con relación a los 10 indicadores bajo análisis, evidencian que en el Perú no se cuenta con un sistema de gobernanza regulatoria con enfoque sistémico, ni con herramientas que midan el impacto de las intervenciones regulatorias en el proceso de formulación normativa. Tampoco existen mecanismos para la participación efectiva de los grupos afectados o de interesados, ni de supervisión y control de la calidad de las regulaciones. Todo ello, incide directamente en la mejora del clima de negocios, la atracción de inversión, la efectividad gubernamental y el bienestar general.

En este sentido, es imperativo que el Perú siga la tendencia de reformas de la mayoría de los países de la región (Colombia, Chile, Costa Rica, Brasil y Argentina), que han comenzado, en los últimos años, a construir una política integral para mejorar el entorno regulatorio y que en los países miembros de la OCDE y Unión Europea vienen ya implementando y mejorándolo por décadas.

## VI. PROBLEMAS Y RETOS DEL DIAGNÓSTICO NORMATIVO EN EL PERÚ

Del diagnóstico de la producción y proceso regulatorio y el desempeño del entorno regulatorio del Perú a partir de los distintos indicadores internacionales, se identifican los siguientes problemas que requieren una solución sistémica y progresiva para la mejora de la gobernanza regulatoria en el Perú.

### **Problema 1. A nivel de calidad en las regulaciones**

Se ha identificado importantes problemas que inciden en la calidad de las regulaciones y su implementación, entre los que destacan: Limitado enfoque de calidad regulatoria, el que se centra principalmente en la reducción de cargas administrativas que generan los procedimientos administrativos y la simplificación administrativa. Altas cargas regulatorias y administrativas y alta complejidad en la comprensión y procedimientos regulatorios que inhiben el desarrollo, el emprendedurismo y la inversión. Falta de mecanismos de control de la calidad de las regulaciones (falta de planeamiento anticipado de las propuestas regulatorias, insuficiente evidencia o falta de data estadística que sustente la existencia del problema público, falta de mecanismos de evaluación ex post de la norma, ausencia de identificación de alternativas no regulatorias para solucionar un problema público, ausencia de identificación de objetivos claros y medibles de la regulación, ausencia de metodologías y control de calidad en la identificación de costos-beneficios o posibles impactos de la posible intervención regulatoria, falta de mecanismos y control de calidad de consulta pública desde el involucramiento temprano de los actores afectados y grupos de interés (el más usado es la pre publicación de proyectos normativos). Falta de mecanismos de implementación y seguimiento de la norma, falta de mecanismos de transparencia en todo el proceso de formulación regulatoria), falta de mecanismos para el control de la coherencia y consistencia de la regulación.

### **Problema 2. A nivel del proceso de revisión de las regulaciones**

Se ha identificado una sobreproducción normativa sin análisis de la calidad de las normas que se emiten. Existe un déficit en el proceso de revisión de las regulaciones por la proliferación de distintos criterios y plazos de revisión del ACR, "RIA" y CCV que no otorga predictibilidad a las entidades, ya que se puede demorar un estimado de 83 días en la revisión de un proyecto si pasa por todo el ciclo de revisión, para posteriormente continuar con el trámite de aprobación. Se tiene procedimientos dispersos en ministerios y organismos públicos en el proceso de formulación de una norma. Falta de un mecanismo de revisión de la calidad de proyectos de normas sectoriales que generen un impacto en el ciudadano, en el CCV se evalúa desde la óptica de la competencia de cada ministerio y solo los proyectos de carácter multisectorial.

### **Problema 3. A nivel de gobernanza regulatoria**

No se cuenta con una política regulatoria integral y explícita que abarque a todos los niveles de gobierno. No se cuenta con una unidad organizacional específica encargada del control y supervisión de la calidad de las regulaciones. No se cuenta con un organismo responsable de la promoción de la política regulatoria, monitoreo y evaluación sobre el avance de una política regulatoria y la calidad de las regulaciones a nivel nacional. No se cuenta con herramientas o instrumentos integrales para el ciclo de mejora de calidad regulatoria (planificación temprana, generación de evidencia, evaluación de impacto regulatorio Ex Ante, consulta pública desde la fase temprana a los grupos afectados y/o involucramiento de los grupos de interés, monitoreo y evaluación del cumplimiento de la norma, entre otros).

#### Problema 4. A nivel de barreras de percepción

Un problema que persiste es la barrera de percepción que se puede presentar a nivel de formulación de regulaciones; así como, a nivel de las áreas técnicas siendo necesario tenerlos presente con la finalidad de formular estrategias para la adecuada implementación de los instrumentos o herramientas para la mejora de la calidad regulatoria. La Tabla N° 07 sintetiza las principales barreras que se presentan en la emisión de regulaciones.

**Tabla 07. Barreras de percepción**

Nº	Barreras	Percepción
1	<b>Políticas y Dirección</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Promesas electorales o políticas para emitir regulaciones.</li> <li>• Captura de la regulación por grupos de interés.</li> <li>• Normas o reglamentos prediseñados por intereses preestablecidos</li> <li>• Alta rotación por cambios de ministros y cargos directivos que influye en una visión cortoplacista y meramente reactiva para emitir la mayor cantidad de regulaciones como desempeño de su gestión.</li> <li>• Iniciativas de regulación por presiones mediáticas o crisis específicas sin analizar otras alternativas de solución.</li> <li>• La Mejora de Calidad Regulatoria no es vista como parte de una estrategia de y/o plan a largo plazo para mejorar la elaboración de regulaciones basadas en la evidencia.</li> </ul>
2	<b>Percepción y motivación por las áreas técnicas</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Desconocimiento de la reforma regulatoria.</li> <li>• Malentendidos respecto de los requerimientos y estándares necesarios.</li> <li>• Habitualidad en la forma de realizar regulaciones.</li> <li>• Desmotivación de las áreas técnicas cuando el proyecto de regulación es revisado por la alta dirección que puede incidir discrecionalmente en el cambio de la regulación.</li> <li>• Desmotivación en elaborar proyectos regulatorios preestablecidos por la alta dirección.</li> </ul>
3	<b>Cognitivas</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Desconocimiento de metodologías y herramientas de mejora de calidad regulatoria.</li> <li>• Falta de capacitaciones y asistencia técnica.</li> <li>• Complejidad en la aplicación de las herramientas.</li> </ul>
4	<b>Recursos Limitados</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Escaso personal capacitado.</li> <li>• No existe planificación presupuestaria para el acompañamiento de proceso de mejora de la calidad regulatoria.</li> <li>• Escaso presupuesto.</li> <li>• Falta de tiempo por sobrecarga laboral.</li> <li>• Falta de coordinación interna.</li> <li>• Falta de información.</li> <li>• Falta de datos</li> </ul>

## VII. ARTICULACIÓN DE LA PROPUESTA CON LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE Y LAS POLÍTICAS NACIONALES

La propuesta normativa tiene como objetivo desarrollar el marco institucional que rige el proceso de Mejora de la Calidad Regulatoria y establecer los lineamientos para la aplicación del Análisis de Impacto Regulatorio Ex Ante como un instrumento para la Mejora de Calidad Regulatoria. Tiene que asegurar la idoneidad y la calidad del contenido de las intervenciones regulatorias, las cuales se encuentran alineadas a los siguientes objetivos estratégicos, planes y políticas:

### I. Objetivos de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas (Agenda 2030)

El 25 de septiembre de 2015, los líderes mundiales adoptaron un conjunto de objetivos globales para erradicar la pobreza, proteger el planeta y asegurar la prosperidad para todos como parte de una nueva agenda de desarrollo sostenible. Cada objetivo tiene metas específicas que deben alcanzarse en los próximos 15 años. Los países miembros de las Naciones Unidas, entre ellos Perú, asumieron el compromiso hacia el desarrollo sostenible y transformación del mundo y se plantearon **17 Objetivos de Desarrollo Sostenible**, los cuales se lograrán no solo con la intervención de los Estados, sino con la participación activa del sector privado, la juventud, sociedad civil y la academia, entre otros.

En el marco de la mejora de la calidad regulatoria se coadyuvan al logro de dos objetivos:

- El **objetivo 16: Paz, Justicia e Instituciones sólidas** implica construir sociedades más pacíficas e inclusivas. Para ello es necesario que se establezcan regulaciones más eficaces, eficientes y transparentes, junto a presupuestos gubernamentales integrales y realistas. La propuesta normativa se encuentra alineada con la **meta 16.6**: Crear a todos los niveles instituciones eficaces y transparentes que rindan cuentas, a la **meta 16.7**: Garantizar la adopción en todos los niveles de decisiones inclusivas, participativas y representativas que respondan a las necesidades y a la **16.b**: Promover y aplicar leyes y políticas no discriminatorias en favor del desarrollo sostenible.
- El **objetivo 17: Alianzas para lograr los objetivos**. Esto implica contar con un programa exitoso de desarrollo sostenible lo cual requiere alianzas entre los gobiernos, el sector privado y la sociedad civil. Estas alianzas inclusivas construidas sobre principios y valores, una visión compartida, y metas compartidas, que colocan a la gente y al planeta en el centro, son necesarias a nivel global, regional, nacional y local. La propuesta normativa se encuentra alineada con la **meta 17.14**: Mejorar la coherencia de las políticas para el desarrollo sostenible, con la **meta 17.17**: Fomentar y promover la constitución de alianzas eficaces en las esferas pública, público-privada y de la sociedad civil, aprovechando la experiencia y las estrategias de obtención de recursos de las alianzas y la **meta 17.19**: aprovechar las iniciativas existentes, de aquí a 2030, para elaborar indicadores que permitan medir los progresos en materia de desarrollo sostenible y complementen el producto interno bruto, y apoyar la creación de capacidad estadística en los países en desarrollo.

### II. Visión del Perú al 2050

Desde el 29 de abril de 2019, el Perú cuenta con una Visión al 2050, aprobada por consenso en el Foro del Acuerdo Nacional. Con su aprobación, se orienta la mejora continua de políticas y planes

que guían las acciones del Estado, sociedad civil, academia, empresas y organismos cooperantes a fin de lograr una vida digna para todas las personas, a través de un desarrollo inclusivo y sostenible a nivel nacional.

**Visión al 2050:** *“Al 2050, somos un país democrático, respetuoso del Estado de derecho y de la institucionalidad, integrado al mundo y proyectado hacia un futuro que garantiza la defensa de la persona humana y de su dignidad en todo el territorio nacional.*

*Estamos orgullosos de nuestra identidad, propia de la diversidad étnica, cultural y lingüística del país. Respetamos nuestra historia y patrimonio milenario, y protegemos nuestra biodiversidad.*

*El Estado constitucional es unitario y descentralizado. Su accionar es ético, transparente, eficaz, eficiente, moderno y con enfoque intercultural.*

*Juntos, hemos logrado un desarrollo inclusivo, en igualdad de oportunidades, competitivo y sostenible en todo el territorio nacional, que ha permitido erradicar la pobreza extrema y asegurar el fortalecimiento de la familia”.*

Para el logro de la visión se plantea contar con un Estado moderno, eficaz, eficiente, transparente y descentralizado que garantiza una sociedad justa e inclusiva, sin corrupción y sin dejar a nadie atrás, que se guíe bajo los principios de economía social de mercado, libre competencia, subsidiariedad y solidaridad, y garantiza la igualdad de oportunidades.

### III. Plan Estratégico de Desarrollo Nacional (Plan Bicentenario: Perú hacia el 2021)

En el año 2011, mediante Decreto Supremo N° 054-2011-PCM, se aprobó el **Plan Bicentenario: Perú hacia el 2021**, que establece los ejes estratégicos de desarrollo, justificado en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, en el concepto de desarrollo humano como libertad y en las Políticas de Estado del Acuerdo Nacional. Se enmarca en seis ejes estratégicos: (i) Derechos fundamentales y dignidad de personas; (ii) Oportunidades y acceso a los servicios; (iii) Estado y gobernabilidad; (iv) Economía, competitividad y empleo; (v) Desarrollo regional e infraestructura; y, (vi) Recursos naturales y ambiente.

La propuesta normativa contribuirá a lograr el **objetivo específico 1:** Agilidad, transparencia y eficacia de la administración pública en todos sus niveles, al servicio de los derechos de las personas en general y de los emprendedores e inversionistas en particular, con revaloración de los servidores y funcionarios públicos, así como del **objetivo específico 2:** Participación equitativa y eficiente de los ciudadanos en los procesos de democratización política, toma de decisiones públicas y descentralización institucional para el desarrollo del país, a fin de asegurar su confianza en las instituciones públicas y la gobernabilidad en los distintos niveles de gobierno del **eje estratégico 3: Estado y Gobernabilidad** alineado al **objetivo nacional: Estado democrático y descentralizado** que funciona con eficacia, eficiencia y articuladamente entre sus diferentes sectores y los tres niveles de gobierno al servicio de la ciudadanía y desarrollo, garantizando la seguridad nacional.

### IV. Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública

En el año 2013 mediante Decreto Supremo N° 004-2013-PCM se aprobó la **Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública**, con el objetivo general de “Orientar, articular e impulsar en todas las entidades públicas, el proceso de modernización hacia una gestión pública por resultados que impacte positivamente en el bienestar del ciudadano y el desarrollo del país”.

La propuesta normativa se encuentra alineada a coadyuvar el logro del **objetivo específico 1**: Promover que las entidades públicas en los tres niveles de gobierno cuenten con objetivos claros, medibles, alcanzables y acordes con las Políticas Nacionales y Sectoriales, el **objetivo específico 9**: Asegurar la transparencia, participación, vigilancia y colaboración ciudadana en el debate de políticas públicas y en la expresión de opinión sobre la calidad de los servicios públicos y el desempeño de entidades, y el **objetivo específico 12**: Fomentar la creación de mecanismos de articulación necesarios para lograr una coordinación eficiente entre las entidades públicas de los tres niveles de gobierno.

## V. Política Nacional de Competitividad y Productividad

En diciembre de 2018 mediante Decreto Supremo N° 345-2018-EF se aprobó la **Política Nacional de Competitividad y Productividad** que establece la ruta para impulsar y consolidar el crecimiento económico de mediano y largo plazo, generando así mejores servicios públicos para reducir la pobreza, aumentar los ingresos e incrementar sostenidamente el bienestar de todos los peruanos. El Objetivo General es “Proveer las condiciones necesarias para la generación de bienestar para todos los peruanos”.

La propuesta normativa se encuentra alineada al logro del **objetivo prioritario OP6**: Generar las condiciones para desarrollar un ambiente de negocios productivo; puesto que, permite a las empresas realizar inversiones, crear empleos, expandir sus negocios a través de la constante innovación de productos y la búsqueda de nuevos mercados. A su vez, un entorno de negocios apropiado reduce los costos de transacción que se presentan principalmente a través de una fuerte carga regulatoria.

El objetivo prioritario OP6 plantea el **lineamiento 3**: Incorpora el Análisis de Impacto Regulatorio en la etapa previa a la formulación de la propuesta normativa de alcance general en el Poder Ejecutivo y, progresivamente, los instrumentos de calidad regulatoria en los gobiernos subnacionales.

## VI. Plan Nacional de Competitividad y Productividad

En junio de 2019, mediante Decreto Supremo N° 237-2019-EF, se aprobó el Plan Nacional de Competitividad y Productividad y presenta las distintas medidas de política organizadas según los Objetivos Prioritarios de la Política Nacional de Competitividad y Productividad. Estas medidas son presentadas a un nivel de elaboración que permite comprender sus objetivos específicos, su racionalidad (la forma en que contribuyen a los objetivos), los plazos de materialización, y las entidades tanto responsables como coadyuvantes de su formulación y ejecución.

La propuesta normativa se encuentra alineada al logro del **objetivo prioritario OP6**: Generar las condiciones para desarrollar un ambiente de negocios productivo concretizado en la **medida de política 6.10**: Instrumentos de Calidad Regulatoria.

Este objetivo está orientado a impulsar herramientas y condiciones que permitan lograr un ambiente de negocios competitivo en el Perú, donde las empresas puedan invertir, innovar, crear empleos y expandirse. Representa el compromiso del Estado por incrementar la eficiencia del marco normativo, disminuir los requisitos, costos y tiempos enfrentados por los inversionistas y empresarios. Asimismo, optimizar la gestión del Estado, apuntando a disminuir la sobrecarga regulatoria y promover espacios para una simplificación del régimen tributario que favorezca el desarrollo de las actividades económicas de las micro, pequeñas y medianas empresas.

Asimismo, con la medida de política se busca que las entidades apliquen el Análisis de Impacto Regulatorio de acuerdo a la metodología que será establecida de manera coordinada por la PCM, el MEF y el MINJUSDH. El objetivo último de la medida es contar con regulaciones que no generen cargas innecesarias a los ciudadanos y a las empresas.

## **VII. Plan de Acción de Gobierno Abierto Rumbo al Bicentenario 2020 – 2021**

El 02 de enero de 2019, mediante Decreto Supremo N° 206-2019-PCM, se aprobó el Plan de Acción de Gobierno Abierto Rumbo al Bicentenario 2020 – 2021 que contiene los compromisos del Estado peruano en materia de infraestructura, contrataciones, educación, salud, ambiente e industrias extractivas, programas sociales, seguridad ciudadana, justicia y calidad regulatoria; así como precisa las acciones necesarias, plazos y entidades públicas responsables de su implementación.

La propuesta normativa se encuentra alineada con el **compromiso 19**, Agenda Temprana de regulaciones: Relevar problemas para encontrar soluciones viables, y el **compromiso 20**: Mecanismos de participación ciudadana para mejorar la elaboración de las normas y demás intervenciones en el ciclo de vida de la regulación. Dichos compromisos se establecen con la finalidad de promover que la administración pública cuente con una cultura de consulta temprana y anticipada de normas, institucionalizando la cultura de la consulta previa de los proyectos de norma en la ciudadanía y actores sociales involucrados.

## VIII. RESISTENCIA AL CAMBIO Y ESTRATEGIAS PARA EL CAMBIO DE PARADIGMAS

En términos de Thomas Kuhn<sup>20</sup>, el paradigma puede ser visto como una red de suposiciones básicas que la mayoría de las personas -y esto también se aplica a los científicos- no son conscientes, pero que influyen e influyen significativamente en su pensamiento y sus acciones. A partir de ello, aplicado a la gestión pública, un paradigma se define como un modelo a seguir en la actuación u obtención de un objetivo que es constante, repetitivo y permanente en el tiempo generando una cultura organizacional y administrativa con el transcurso del tiempo. La mejora de la calidad regulatoria significa un cambio de paradigma en el Perú que va más allá de las suposiciones meramente legalistas para resolver problemas públicos por medio de regulaciones de calidad.

Todo cambio en la administración es progresivo y para lograr la efectividad de la reforma regulatoria se plantea la siguiente estrategia: a) Mostrar el statu quo y las disfunciones que puede generar con el transcurrir del tiempo, b) Mostrar que los nuevos paradigmas que trae consigo la mejora de la calidad regulatoria genera cambio en la cultura organizacional y administrativa, y finalmente se tiene que establecer estrategias para c) Generar un entorno adecuado que apoye el cambio de paradigmas.

### **A. Statu quo: Disfunciones que genera los paradigmas burocráticos**

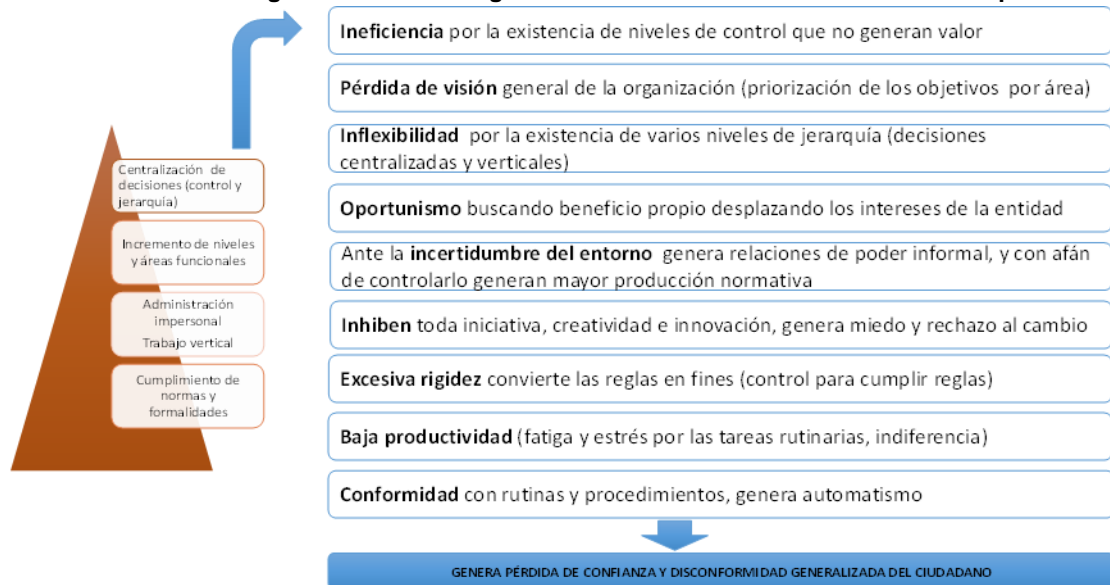
En la Administración Pública el cumplimiento de las normas y formalidades, la estructura jerarquizada, la centralización de las decisiones, el incremento de áreas funcionales, la administración impersonal y el trabajo vertical (paradigmas burocráticos) genera disfunciones que a largo plazo perjudican la efectividad y eficacia de cualquier intervención pública; así como genera la pérdida de confianza por parte del ciudadano en la administración pública.

Estudiosos como Michel Crozier (1974) en su obra "El Fenómeno Burocrático", Robert Merton (1946), Gareth Morgan (1998) en su obra "Imágenes de la Organización", Mintzberg (1989) en su obra "Diseño de Organizaciones Eficientes", analizaron las disfunciones que genera la burocracia como forma de organización en distintas entidades públicas. El Gráfico N° 33 sintetiza las principales disfunciones que puede generar en el comportamiento de los servidores públicos generando un clima organizacional que afecta el desempeño y logros de objetivos de la entidad.

---

<sup>20</sup> Thomas Kuhn, (1962) "The Structure of Scientific Revolutions".

**Gráfico N° 33. Paradigmas burocráticos generan disfunciones en la actuación de las personas**



Fuente: Estudios realizados por Michel Crozier (1974), Robert Merton (1946), Gareth Morgan (1998), Mintzberg (1989). SGP-SSAR, 2020.

En el contexto de la experiencia recogida en los últimos tres años de aplicación del Análisis de Calidad Regulatoria, se han percibido resistencias por parte de algunos servidores públicos en su aplicación que se las puede enmarcar dentro de las disfunciones del paradigma burocrático:

- Conformidad con el proceso actual de creación de procedimientos administrativos.
- Rechazo a cuestionarse sobre la necesidad de mantener vigente un procedimiento administrativo.
- Inflexibilidad para tomar decisiones que permita la eliminación de procedimientos administrativos innecesarios.
- Inhibición para el trabajo en equipo o con otras áreas o con representantes de otros sectores; por establecer que la regulación es responsabilidad de la alta dirección o de las oficinas de asesoría jurídica.
- Imposición de decisiones de los directivos a veces contrarias a la opinión técnica realizada por los equipos de trabajo.
- Pérdida de visión en la actuación del Estado a favor del ciudadano.
- Alta rotación en los cargos directivos generaba incertidumbre en la toma de decisiones e influía en el análisis que realizaba la entidad.
- Alta rotación de los profesionales integrantes de los equipos técnicos generaba descoordinación, demora y desincentivo para realizar el análisis de calidad regulatoria de los procedimientos administrativos.
- Indiferencia por comprender la reforma por parte de algunos servidores que tienen mayor tiempo de servicio.
- Excesiva rigidez en el análisis legal que impedía cuestionarse la necesidad del procedimiento administrativo o la solicitud de varios requisitos en la tramitación del procedimiento administrativo, por ejemplo, recurrían a frases como “es necesario porque la norma lo señala”, “solicito los requisitos porque la norma lo señala”.
- Presión de la alta dirección para emitir en el menor tiempo posible las regulaciones.

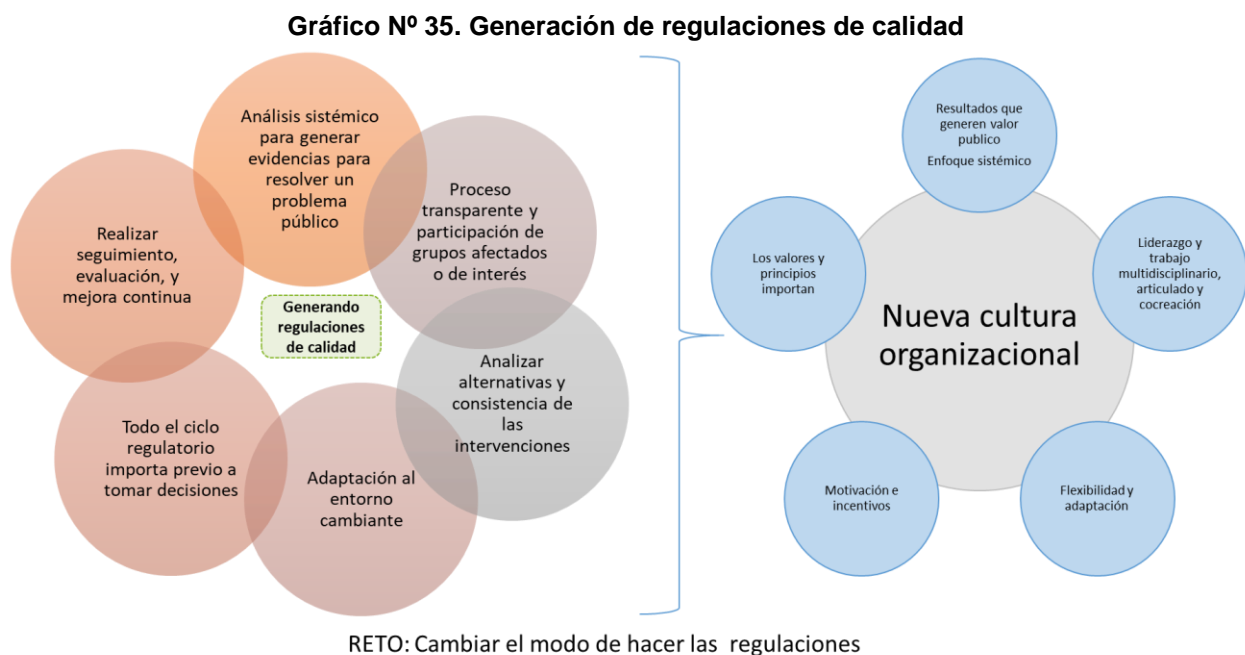
Estas disfunciones que se presentan en la actuación de los empleados públicos influyen en la generación de una cultura organizacional, por lo que es importante contar con estrategias para el cambio de cultura en el proceso de implementación progresiva del sistema de mejora de calidad regulatoria.

## B. Nuevos paradigmas generan cambio en la cultura organizacional

Contar con una regulación de calidad implica que:

- Los que formulan regulaciones tienen en cuenta todo el ciclo de mejora de la calidad regulatoria, desde el diseño, elaboración, aprobación, implementación, cumplimiento, seguimiento, evaluación y mejora de la regulación.
- Se construya en base a evidencia para solucionar efectivamente un problema público y se obtengan beneficios, que impacten directamente en el desarrollo integral, sostenible y bienestar general.
- Sea consistente y coherente con otras regulaciones y políticas y normas del ordenamiento jurídico.
- Se consulte a los ciudadanos en todo el proceso de producción normativa.
- Es flexible, se adapta constantemente a los cambios del entorno.
- Se realiza seguimiento, evaluación y se mide los resultados en el corto, mediano y largo plazo para su mejora continua.
- Los valores y principios de los empleados públicos en la generación de regulaciones importa para evitar capturas regulatorias o actos de corrupción.
- Se establecen nuevas formas de trabajo articulado, multidisciplinario, intersectorial y en los tres niveles de gobierno.

El Gráfico N° 35, sistematiza lo que implica contar con regulaciones de calidad que impactan en la generación de una nueva cultura organizacional en las entidades públicas:



Fuente: SGP-SSAR, 2020.

La generación de regulaciones de calidad, cuyo centro de actuación es el ciudadano, trae consigo el establecimiento de nuevas formas de trabajo que contribuyen a generar en los servidores públicos una orientación al enfoque sistémico y la generación de resultados que impactan al ciudadano (creación de valor público), al trabajo interdisciplinario e intersectorial que permita la cocreación de alternativas de solución a problemas públicos basado en evidencia, la flexibilidad para adaptarse al entorno, y materializar los valores (cooperación voluntaria, compromiso, el sentido de pertenencia, confianza, vocación de servicio, responsabilidad, resiliencia, perseverancia, entre otros) en la actuación del servidor público.

### C. Generar un entorno adecuado para el cambio de paradigmas

Contar con un sistema de mejora de calidad regulatoria, implica perfeccionar el marco institucional; así como diseñar e implementar nuevos instrumentos o herramientas que permita a las entidades generar regulaciones de calidad. En el diseño e implementación se debe prever de recursos humanos, tecnológicos y financieros para: 1) Desarrollo de herramientas o metodologías, 2) Asistencia Técnica y capacitación. 3) Herramientas para el monitoreo y evaluación permanente. Así como generar un entorno adecuado identificando aliados estratégicos con el sector privado, la academia, organizaciones internacionales y al interior de las entidades de la Administración Pública que permita la sostenibilidad de la reforma a largo plazo. El Gráfico N° 36 muestra una ruta para la generación de un entorno adecuado para el cambio.

**Gráfico N° 36. Estrategia para la generación de un entorno adecuado para el cambio**



Fuente: SGP-SSAR, 2020.

Es importante contar con instrumentos y metodologías ágiles y efectivas que puedan ser usadas por las entidades públicas, e ir construyendo una gobernanza para la mejora de la calidad regulatoria sólida; ir generando capacidades y habilidades técnicas en los servidores públicos a través de la asistencia técnica y capacitación permanente, así como estrategias para generar modelos de trabajo y articulación entre los distintos equipos multidisciplinarios y multisectoriales ya que los problemas públicos son sistémicos y no lineales, para ello es de suma importancia el uso de las TIC, y contar con mecanismos de seguimiento y evaluación constante que permita la mejora continua hacia el logro del bienestar de la sociedad peruana.

Con la implementación del Análisis de Impacto Regulatorio, siguiendo las experiencias ganadas del Análisis de Calidad Regulatoria (ACR), la SGP de la PCM persigue en el corto plazo, un cambio de paradigma en la actividad regulatoria de la Administración Pública del Perú comenzando primero con el Poder Ejecutivo. Este cambio de paradigma apoya a la modernización del Estado cambiando de una burocracia pesada hacia el ACR primero y luego hacia el AIR; de una situación de sobre control hacia un Estado de confianza; de una práctica que crea estancos hacia una orientada hacia el ciudadano y ciudadana; de una práctica de desarrollar e implementar reformas discrecionales y mal diseñadas hacia un Estado de innovación permanente; de un Estado focalizado en sí mismo al momento de regular, hacia un Estado transparente y fomentando la participación de los ciudadanos y los grupos de interés; y finalmente, de una práctica regulatoria meramente reactiva, hacia una práctica y cultura regulatoria anticipativa. (Adaptado de Maria Manuel Leitão Marques, Minister of the Presidency and Administrative Modernisation, Portugal, Presentation on “Administrative Modernisation”, 2017, en Reviewing and Supporting Regulatory Impact Assessment in Portugal, Project Inception Report, pag. 4).

# TÍTULO II.- PROCESO DE DIFUSIÓN DEL PROYECTO DE REGLAMENTO Y RESULTADOS DE CUESTIONARIOS

## I. REALIZACIÓN DE TALLERES CON ENTIDADES PÚBLICAS

En el proceso de elaboración del proyecto de reglamento, como un instrumento de la mejora de la calidad regulatoria, la Secretaría de Gestión Pública inició el proceso de difusión y retroalimentación con un grupo de entidades públicas, para lo cual se llevó a cabo un taller que tuvo como finalidad dar a conocer y recoger los aportes y propuestas de especialistas involucrados en el proceso de producción normativa; así como también se remitió el proyecto de reglamento a las entidades participantes, vía correo electrónico, para que puedan enviar sus observaciones o recomendaciones.

Resultó pertinente incluir en el proceso de elaboración del proyecto de Reglamento de Análisis de Impacto Regulatorio – AIR Ex Ante a las entidades del Poder Ejecutivo, con el propósito de recoger sus apreciaciones para ajustar, modificar y complementar el reglamento, y así lograr que su implementación pueda ser ejecutado de manera idónea y óptima por todas las entidades del Poder Ejecutivo.

La elaboración de estas dinámicas fue planteada con la finalidad de recopilar aportes y sugerencias que vayan dirigidas a:

- **Dinámica 1: Ámbito de Aplicación y Excepciones.** Contribuir con el análisis de los diferentes supuestos que pueden incluirse en el ámbito de aplicación del Reglamento, así como en los supuestos que no requieren pasar por la revisión del AIR.
- **Dinámica 2: Componentes y proceso AIR.** Recoger las opiniones de las entidades con la finalidad de contribuir en el proceso de implementación y estrategia de progresividad, así como, la de analizar la forma de reducir la complejidad de estas etapas para que el desarrollo en la elaboración de los proyectos normativos sea más fluido.
- **Dinámica 3: Agenda Temprana y Consulta Pública.** Recoger la apreciación y comentarios de las entidades con respecto a la inclusión del ciudadano en la elaboración de los proyectos normativos, así como, sobre cuáles serían las principales trabas y condiciones que se podrían presentar para su implementación.

Se remitió el íntegro del proyecto de reglamento vía correo electrónico a los participantes para recoger sus observaciones o mejoras.

Para la elección de las entidades asistentes a los talleres se tomó en consideración el número de normas emitidas por las entidades; así como el impacto de las normas en la sociedad en general, invitándose a un total de treinta y seis (36) entidades del Poder Ejecutivo tanto ministerios como organismos públicos (Ver Anexo N° 01), convocándose a cuatro representantes<sup>21</sup> (por entidad) de las áreas vinculadas al proceso de producción normativa, con la finalidad de involucrarlos y recoger aportes que contribuyan en la mejora e implementación del reglamento, en base a su experiencia y conocimiento en la labor.

---

<sup>21</sup> Un (1) representante del Órgano General de Asesoría Jurídica (o la que haga sus veces) o encargado en la revisión de proyectos normativos; un (1) representante de dos (2) órganos de líneas encargados en la elaboración de proyectos normativos; y, al coordinador del sector de la Comisión de Coordinación Viceministerial – CCV.

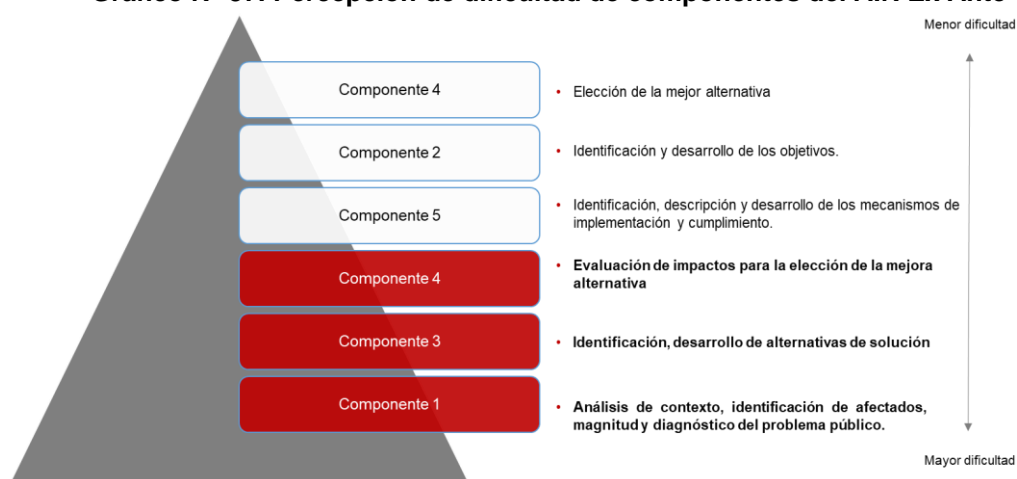
## II. RESULTADO DE LOS TALLERES

La importancia de la realización de los talleres radica en la inclusión y búsqueda de participación por parte de las entidades del Poder Ejecutivo con la elaboración y mejoramiento del contenido del proyecto de reglamento, contribuyendo a que sea más claro y fácil de comprender. Asimismo, ha contribuido a abarcar diversos supuestos que son necesarios para su implementación en todas las entidades del Poder Ejecutivo.

En el mes de marzo de 2020 se realizaron cinco talleres, con la participación de un total de 118 especialistas de las 36 entidades que asistieron a los talleres. Se percibió una aceptación al proceso de mejora de la calidad regulatoria a través de la implementación del Análisis de Impacto Regulatorio Ex Ante, ya que contribuye a mejorar todo el proceso de producción normativa, obteniéndose como principales resultados los siguientes:

- **Dinámica 1.** - Con respecto a los supuestos planteados en el ámbito de aplicación del proyecto de reglamento, se presentaron 96 comentarios, de los cuales el 58% corresponden a cambios de términos o precisión de mayores reglas o condiciones, el 38% resaltó la necesidad de mayor sustento y/o aclaración y el 4% indican que se requiere mayor detalle. Con relación a los supuestos de excepción, se presentaron 77 comentarios, de los cuales el 62% corresponden a cambios de términos o precisión de mayores reglas o condiciones, y el 38% indicaron que se requería mayor sustento y/o aclaración.
- **Dinámica 2.** - Los participantes indicaron que el desarrollo de los componentes requiere, en términos generales, la gestión del proceso de análisis de impacto regulatorio tanto en la planificación, organización de los equipos, división del trabajo y la ejecución de las actividades. Esta última, se percibe con mayor grado de complejidad en los componentes: i) Análisis de contexto, identificación y explicación del problema público, ii) identificación, desarrollo y evaluación de alternativas e iii) identificación, descripción y desarrollo de los mecanismos de monitoreo y evaluación (ver Gráfico N° 37).

**Gráfico N° 37. Percepción de dificultad de componentes del AIR Ex Ante**



Fuente: SGP-SSAR, 2020.

- **Dinámica 3.-** Con relación a la Agenda Temprana: ¿Cuáles serían las ventajas y desventajas en la planificación y elaboración de la Agenda Temprana? Los participantes señalaron:
  - Las ventajas pueden clasificarse en los siguientes campos: i) Participación e involucramiento de los interesados, ii) diseño y planificación de las intervenciones, iii) priorización de intervenciones y iv) legitimidad y transparencia. Se presentaron 77 comentarios, de los cuales el 30% indica como ventaja tanto la participación e involucramiento de los grupos interesados; con el mismo porcentaje, la priorización de las intervenciones; con un porcentaje menor del 27% el diseño y la planificación de las intervenciones y con el 13% la legitimidad y la transparencia.
  - Las desventajas pueden clasificarse en: i) Precisión por intereses políticos, ii) Oposición, iii) Ineficiente priorización por cumplimiento, iv) Generación de expectativas, v) Retraso en cumplimiento de plazos programados, vi) Poca flexibilidad de la agenda. Se presentaron 38 comentarios, de los cuales el 26%, indican como desventaja la generación de expectativas en la sociedad, el retraso en el cumplimiento de los plazos programados y la ineficiente priorización de las intervenciones por cumplimiento de plazos, ambos con 18%. Luego, con 16% la poca flexibilidad de la agenda y con 11% tanto la presión por intereses políticos y la oposición de ciertos sectores de los grupos interesados.
  
- **Dinámica 4.-** Con relación a la consulta pública: ¿Cuáles serían las condiciones mínimas para el desarrollo de una consulta pública efectiva? Los participantes señalaron que se requiere principalmente de: i) Compromiso de la alta dirección, ii) Alianzas, convenios y apoyo de entidades, iii) canales de difusión y comunicación; iv) capacitación y asistencia técnica del personal; v) asignación de presupuesto, vi) infraestructura adecuada y vii) plataformas tecnológicas, metodologías y guías instructivas.
  
- Por otro lado, una de las principales dudas señaladas por las entidades se encuentra vinculada a la revisión de los proyectos normativos que contengan procedimientos administrativos, por lo que el tránsito del ACR al AIR Ex Ante tiene que ser claro, con la finalidad de lograr predictibilidad en las entidades; así como aclarar que un proyecto no pasará por dos revisiones previas antes de su aprobación.
  
- Como consecuencia de los comentarios y observaciones obtenidas en los talleres y las recibidas vía correo electrónico fueron revisadas y analizadas con la finalidad de evaluar su pertinencia y coherencia para realizar los cambios y modificaciones en el proyecto de reglamento a fin de mejorar la propuesta regulatoria.

Finalmente, la percepción general fue que la implementación del AIR EX Ante traerá como consecuencia el cambio de la forma cómo se elaboran las normas actualmente, implica un alto grado de compromiso de la alta dirección y de los técnicos de las entidades públicas, se debe contar con instrumentos sólidos, generar capacidades y fortalecer habilidades técnicas y contar con recursos suficientes.

### III. RESULTADOS DE CUESTIONARIOS A ENTIDADES PÚBLICAS

El 30 de enero de 2020 se realizó el levantamiento de información mediante un cuestionario sobre el proceso de producción normativa, enviado a un total de 213 profesionales de 51 entidades públicas que habían participado en el proceso de Análisis de Calidad Regulatoria (ACR) de los procedimientos administrativos (ver Anexo 02).

Las entidades públicas designaron a cuatro funcionarios representantes, de acuerdo a los siguientes requerimientos: i) Un (1) representante encargado de la revisión de los procedimientos administrativos de la Oficina de Asesoría Jurídica o la que haga sus veces; ii) Un (1) representante que haya participado en el proceso de revisión del ACR o que este inmerso en la elaboración de proyectos normativos de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto; y, iii) Un (1) representante de dos (2) órganos de línea vinculados a proyectos normativos y al ACR.

Se obtuvo la respuesta de 176 profesionales lo que representa una tasa de 82.6% de nivel de respuesta. Un rubro de los cuestionarios estuvo vinculado con en el proceso de formulación normativa, con la finalidad de obtener evidencia para la mejora de la calidad regulatoria, a continuación se presentan las principales conclusiones:

- En cuanto al compromiso de la alta dirección con el proceso de formulación de proyectos normativos:
  - La mayoría exige una actitud constante del servicio al ciudadano.
  - Realizan supervisión del proceso de formulación de proyectos normativos.
  - Apoyan a la organización de equipos multidisciplinarios (de distintas áreas) para la realización de proyectos normativos; así como el enfoque multisectorial a los problemas públicos que requieren intervención.
  - Apoyan en la coordinación multisectorial con otras entidades públicas.
  - Planifican el proceso de formulación de proyectos normativos.
  
- En cuanto a los órganos que participan en el proceso de formulación de proyectos normativos:
  - El gabinete de asesores en su proceso de revisión.
  - Las direcciones de línea, las direcciones de políticas públicas y regulación, las de estudios económicos, las de supervisión y fiscalización.
  - Entre los órganos de apoyo y asesoramiento participa principalmente la oficina de asesoría jurídica, la oficina de planeamiento y presupuesto, de tecnologías de la información, la de Imagen y Comunicaciones.
  
- En cuanto a las principales dificultades en el proceso de formulación de proyectos normativos:
  - Escaso enfoque hacia el ciudadano y priorización de lo que realmente es relevante.
  - Falta de análisis de riesgos para elaborar el proyecto normativo.
  - Escaso conocimiento de la materia; escaso cuestionamiento si una norma es la mejor solución a un problema.
  - Escasa sociabilización y participación del proyecto con stakeholders.
  - Escasa estabilidad de profesionales y trabajo en equipo; escasos recursos.

- En el caso del problema público hay dificultades para demostrar su existencia por falta de información, desconocimiento de los mismos o no saber identificar el problema público central.
  - Escasa articulación entre las áreas técnicas y el área legal.
  - Escaso tiempo para elaborar el proyecto normativo por presión de la alta dirección.
  - Falta de análisis de impactos de las propuestas normativas.
  - Falta de liderazgo para comprometer a las áreas bajo un mismo enfoque.
  - Escasa comunicación y entrega de información al interior de la entidad.
- En cuanto a las recomendaciones para mejorar la calidad en el proceso de formulación de proyectos normativos:
    - La necesidad de conformar equipos multidisciplinarios, especializados, comprometidos, capacitados constantemente y estables.
    - La necesidad de planificar la producción normativa, priorizado y liderado desde la Alta dirección.
    - La necesidad de contar con sistemas de información para la consolidación de información.
    - La necesidad de coordinar estrechamente con los stakeholders.
    - Involucrar al administrado de manera temprana desde la identificación del problema público y en la identificación de alternativas de solución.
    - La necesidad de articular y coordinar con otras entidades públicas involucradas en el proyecto normativo y que se designe claramente equipos de coordinación para generar sinergia en la obtención del producto final.
    - La necesidad de constante capacitación y aprendizaje continuo.

#### IV. RESULTADOS DE CUESTIONARIOS A GREMIOS DEL SECTOR PRIVADO

En la quincena de marzo de 2020 se cursaron oficios a distintos gremios para el levantamiento de información en materia de mejora de calidad regulatoria y cargas administrativas, los gremios que enviaron respuesta fueron: Asociación para el Fomento de la Infraestructura Nacional (AFIN), Asociación de Gremios Productores Agrarios del Perú (AGAP), Confederación Nacional de Instituciones Empresariales Privadas (CONFIEP), Sociedad de Comercio Exterior del Perú (COMEXPERU), Cámara Peruana de la Construcción (CAPECO) y Asociación Peruana de Empresas de Seguros (APESEG) con la finalidad de conocer la percepción con relación a la actuación de las entidades públicas en el proceso de producción normativa y la generación de trámites. A continuación se sintetizan los resultados:

- Sobre las trabas burocráticas o la tramitomanía a la actividad empresarial, los gremios manifiestan que la regulación del Estado es mala y gravosa y que a pesar de que ha habido esfuerzos en los últimos años, esta no ha mejorado significativamente. Los gremios señalan que la mayoría de las normas dificultan o entorpecen sus operaciones. Entre los costos más significativos de la mala o ineficiente regulación, los gremios señalan a los costos de oportunidad, es decir, a los costos de inversiones aplazadas, postergadas o con retrasos, que afecta la productividad y competitividad.

- Sobre la formulación de proyectos normativos y creación de trámites, los gremios señalan que no se les toma en cuenta en los procesos de formación productiva. Algunos entrevistados mencionan aún que el Estado los convoca, pero “no les hace caso”. En general, se enteran de una nueva regulación a través del diario oficial El Peruano. No se realiza consulta pública temprana y no se les consulta en la creación de trámites que impactan en sus gremios.
- Respecto a las mayores cargas administrativas, los gremios recalcan que los problemas no solo se encuentran en las regulaciones que emiten los gobiernos subnacionales sino, más bien, puntualizan que la regulación del gobierno nacional y de sus sectores es más gravosa ya que las incorporaciones sustanciales son ejecutadas por los gobiernos regionales o locales.
- Sobre la participación del sector privado en la producción normativa, la participación no es la regla, excepcionalmente, algunas entidades les invitan a participar en el proceso de producción normativa pero ya cuando la regulación está elaborada.
- Finalmente, otro punto importante es la inestabilidad laboral, reflejada en la alta rotación de sus cuadros directivos y de especialistas y en la variabilidad o cambios de opinión. Señalan que el sector privado es más estable que el sector público y ello impacta en las regulaciones de mediano y largo plazo; así como incide en la visión cortoplacista de los cargos políticos por sacar mayor cantidad de regulaciones.

## V. RECOMENDACIONES

En base a los comentarios remitidos por las entidades públicas en relación al proyecto regulatorio, se emiten las siguientes recomendaciones:

- Con relación al proyecto de reglamento del AIR, que su aplicación sea de manera progresiva y acompañe un proceso de fortalecimiento de capacidades y generación de nuevos conocimientos en las áreas técnicas de las entidades.
- Para la elaboración del Manual para la aplicación del Análisis de Impacto Regulatorio Ex Ante, realizar talleres de difusión y retroalimentación con las entidades del Poder Ejecutivo, previo a su aprobación, así como la realización de pilotos previo a la implementación.
- Promover charlas u otros mecanismos de interacción dirigidos a la alta dirección con la finalidad de generar su compromiso en la implementación del AIR Ex Ante, así como los demás instrumentos para la mejora de la calidad regulatoria.
- Promover la creación de mecanismos de articulación entre las distintas entidades públicas para el intercambio de información y bases de datos que contribuyan a solucionar problemas públicos intersectoriales y de distintos niveles de gobierno.
- El sector privado debe ser visto como un aliado en la mejora de la calidad regulatoria, así como para la consulta pública y como un colaborador en la elaboración de proyectos regulatorios con la finalidad de lograr legitimidad en la intervención pública, evitar capturas regulatorias y detectar resistencias en su implementación.

- Los gremios recomiendan su participación activa desde la fase de identificación del problema público y alternativas de solución ya que con su experiencia en la materia y data estadística pueden plantear alternativas de solución más efectivas que las propuestas por las entidades públicas.
- Finalmente, el AIR Ex Ante traerá consigo una nueva forma de elaborar proyectos normativos, por lo que implica un cambio cultural en los funcionarios y servidores públicos, para lo cual, se debe contar con un marco institucional sólido, instrumentos, procesos y recursos claros que permitan su implementación progresiva; ya que el objetivo final es asegurar la calidad y la necesidad de la creación de una norma y que realmente contribuya al bienestar de los ciudadanos en general.

# TITULO III.- DESCRIPCIÓN DE LA PROPUESTA NORMATIVA

## I. CONTENIDO DE LA PROPUESTA NORMATIVA

A continuación, se sintetiza el contenido esencial del reglamento para desarrollar el marco institucional que rige el proceso de mejora de la calidad regulatoria; y, establece los lineamientos generales para la aplicación del análisis de impacto regulatorio ex ante. Cuenta con tres capítulos, 31 artículos, 14 Disposiciones Complementarias Finales, 1 Disposición Complementaria Derogatoria y 1 Disposición Complementaria Transitoria.

### 1.1. Capítulo I. DISPOSICIONES GENERALES

En este capítulo se desarrolla el objeto, finalidad y definiciones que se desarrollan a lo largo de la propuesta normativa.

El objeto del reglamento es desarrollar el marco institucional que rige el proceso de Mejora de la Calidad Regulatoria; así como, establecer los lineamientos generales para la aplicación del Análisis de Impacto Regulatorio Ex Ante y de otros instrumentos que aseguren la idoneidad y la calidad del contenido de las intervenciones regulatorias, en el marco de lo dispuesto en el Decreto Legislativo N° 1448, Decreto Legislativo que modifica el artículo 2 del Decreto Legislativo N° 1310, Decreto Legislativo que aprueba medidas adicionales de Simplificación Administrativa, y Perfecciona el Marco Institucional y los Instrumentos que rigen el Proceso de Mejora de Calidad Regulatoria.

Asimismo, es importante establecer que mediante Decreto Legislativo N° 1446, se modifica la Ley N° 27658, Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado; incorporando como uno de las principales acciones del Estado promover y mejorar la calidad en las regulaciones.

Debe señalarse que en la propuesta normativa se establecen una serie de definiciones importantes (artículo 3) en el marco de la mejora regulatoria. El gran aporte del enfoque de la mejora de la calidad regulatoria en el Perú es que no se centra, exclusivamente, en impactos que puede tener la regulación en la economía; sino que apunta hacia un análisis más integral con el objetivo de lograr un desarrollo sostenible que garantice la defensa de los derechos de las personas y de su dignidad en todo el territorio nacional.

Para las definiciones establecidas en el presente Reglamento se ha tenido en cuenta las investigaciones realizadas por la OCDE; así como el análisis a los documentos de mejora regulatoria aprobados por los países de México, Reino Unido, Australia y Canadá; no obstante, las definiciones tienen sus elementos propios adecuados a la realidad peruana. En este contexto, se resaltan los siguientes:

- **Análisis de Impacto Regulatorio Ex-Ante (AIR Ex Ante)** es un proceso que permite el análisis temprano, 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, considerando identificación y análisis de riesgos, con el fin de adoptar la mejor alternativa de intervención en base a evidencia. Si la alternativa resultante de la evaluación correspondiente es una regulación, esta debe ser coherente y consistente con el ordenamiento jurídico vigente, así como establecer los mecanismos para su cumplimiento. La importancia de la definición es entender que:

- El AIR Ex Ante es una herramienta que contribuye a tomar decisiones basadas en evidencia sostenibles a corto, mediano y largo plazo y no por presiones mediáticas o elaboración de regulaciones reactivas.
  - El AIR Ex Ante permite analizar distintas alternativas de solución a un problema público en base a evidencias.
  - El AIR Ex Ante NO es un documento para justificar o fundamentar una regulación ya elaborada o decisión de regular ya tomada.
  - El AIR Ex Ante contribuye efectivamente a la calidad de las decisiones de los ministros o altos funcionarios de las entidades públicas en base a evidencia, no es la precisión de los cálculos utilizados, sino la acción de analizar, cuestionar, comprender sistémicamente un problema público, sus impactos positivos y/o negativos en el mundo real y analizar alternativas de solución, lo que genera valor a la herramienta.
  - La opción regulatoria seleccionada tiene que ser coherente y consistente con el análisis realizado en el AIR Ex Ante y el ordenamiento jurídico vigente.
  - El AIR Ex Ante es una herramienta en constante mejora que se ajusta a nuestra realidad y a los cambios sociales, económicos, ambientales y tecnológicos; así como útil, y de fácil comprensión para las entidades públicas.
  - Para su adecuada elaboración, es importante generar evidencia como el resultado del análisis de datos obtenidos a través de la identificación, recolección, sistematización, análisis y evaluación de información por parte de las entidades públicas.
- **Agenda Temprana.**- Es el instrumento mediante el cual la entidad pública programa y publica sus problemas públicos y posibles intervenciones regulatorias teniendo en cuenta el alcance del AIR Ex Ante establecido en el artículo 10 del presente Reglamento durante el año fiscal, con la finalidad de lograr mayor predictibilidad, participación y transparencia en el proceso de producción regulatoria.

Entre las prácticas internacionales para la mejora de la calidad regulatoria realizada por los países miembros de la OCDE, es importante que las entidades públicas empiecen a programar o planear sus posibles intervenciones regulatorias ya que genera varios beneficios. En primer lugar, para que los ciudadanos tomen conocimiento de manera oportuna y puedan acceder a información previa a la elaboración de un proyecto regulatorio; en segundo lugar, beneficia a la entidad pública ya que va tener la oportunidad de recabar información de fuente directa de los que se encuentran afectados por un problema público a través de las distintas herramientas que se desarrollen en la consulta pública.

- **Consulta Pública:** Es el instrumento mediante el cual la entidad pública brinda y recibe información y retroalimentación del ciudadano, las empresas o cualquier actor o grupo afectado con la finalidad de evaluar los impactos que pueda generar una propuesta regulatoria. Aporta el conocimiento, las perspectivas y las ideas sobre el problema público, brindando alternativas de solución a los directamente afectados, identifica efectos no deseados y contribuye a la reducción de riesgos de cumplimiento. Dota de legitimidad a la decisión que se tome generando confianza y predictibilidad en el ciudadano sobre la actuación de las entidades públicas.

En las recomendaciones emitidas por la OCDE para contar con una Buena Gobernanza Regulatoria, implica también contar con herramientas que evidencien la interacción de las entidades públicas y los grupos afectados o de interés ya que una regulación puede afectar significativamente a los sectores empresariales y de negocios o los ciudadanos. Es importante contar con la consulta pública como herramienta que permite el involucramiento del sector privado y la ciudadanía en el proceso de producción regulatoria, herramienta que fue establecida en el artículo 5 del Decreto Legislativo N° 1448, Decreto Legislativo que modifica el artículo 2 del Decreto Legislativo N° 1310, Decreto Legislativo que aprueba medidas adicionales de Simplificación Administrativa, y perfecciona el Marco Institucional y los Instrumentos que rigen el proceso de Mejora de Calidad Regulatoria

- **Costos de cumplimiento:** Son todos los costos que se originan por el cumplimiento de las regulaciones impuestos a los ciudadanos, empresas o sociedad en general. Los costos de cumplimiento pueden ser de tres categorías: cargas administrativas, costos sustantivos de cumplimiento y costos de administración y cumplimiento. El alcance de las categorías establecidas son: a) Las cargas administrativas se refieren a los costos en los que los ciudadanos, empresas o sociedad en general incurren para realizar las actividades que supone cumplir con las obligaciones de información derivadas de la regulación; b) Los costos sustantivos de cumplimiento son aquellos costos en los que incurren las empresas y ciudadanos al determinar o modificar su configuración y conducta, a fin de cumplir con las obligaciones de la regulación. Usualmente, resultan de obligaciones contenidas para renovar o mantener equipos o dotar de cierta capacitación para cumplir con normas específicas; y c) Los costos de implementación son aquellos costos en los que incurre el gobierno para realizar las actividades que supone garantizar la implementación de la regulación y la verificación de su cumplimiento. El desarrollo de los costos de cumplimiento se establecerá en el Manual para la aplicación del AIR Ex Ante. El Manual para la aplicación del AIR Ex Ante desarrolla la taxonomía de costos.
- **Disposiciones normativas de carácter general (en adelante regulaciones):** Son las normas de carácter general, independientemente del dispositivo normativo a través del cual se aprueban, de cuyo texto se derivan reglas o mandatos genéricos y obligatorios que abarca lo dispuesto en el artículo 10 del presente reglamento. Están dirigidas a una colectividad indeterminada de sujetos, quienes se encuentran dentro del supuesto de hecho descrito en la norma.

De manera enunciativa, entre los proyectos regulatorios se considera a los anteproyectos de ley, los proyectos de decretos legislativos, proyectos de decretos supremos, así como otros proyectos de disposiciones normativas de carácter general propuestas o emitidas por las entidades públicas del Poder Ejecutivo en el ejercicio de sus facultades normativas y que son publicadas en el diario oficial El Peruano.

La definición propuesta es concordante con lo establecido en Reglamento que establece disposiciones relativas a la publicidad, publicación de proyectos normativos y difusión de normas legales de carácter general, aprobado por Decreto Supremo N° 001-2009-JUS. Así como, se precisa que son los proyectos normativos que propone o emite las Entidades del Poder Ejecutivo en concordancia con el Decreto Legislativo N° 1448,

- **Generación de evidencia:** Es el resultado del análisis de datos obtenidos a través de la identificación, recolección, sistematización, análisis y evaluación de información en cualquier etapa del ciclo regulatorio. Los datos estadísticos, documentos, u otra información empírica nacional o internacional deben ser obtenidas de fuente oficial o confiable o a través del uso de metodologías reconocidas para sustentar la intervención de las entidades públicas a través de una regulación.
- **Mejora de la Calidad Regulatoria:** Es un proceso ordenado, integral, coordinado, gradual y continuo orientado a promover la calidad, eficiencia, eficacia, transparencia, coherencia y neutralidad en el ejercicio de la función normativa del Estado. Fomenta una cultura de gestión gubernamental centrada en el ciudadano, por la cual la Administración Pública decide usar la regulación como un instrumento para alcanzar un objetivo de política pública, adoptando la decisión de regular basado en evidencia, racionalidad, evaluación de sus posibles impactos y efectos; y, cargas administrativas, respaldado por la participación integral de las partes interesadas con la finalidad de generar y facilitar el desarrollo integral y sostenible, el bienestar social y el fortalecimiento del buen gobierno.

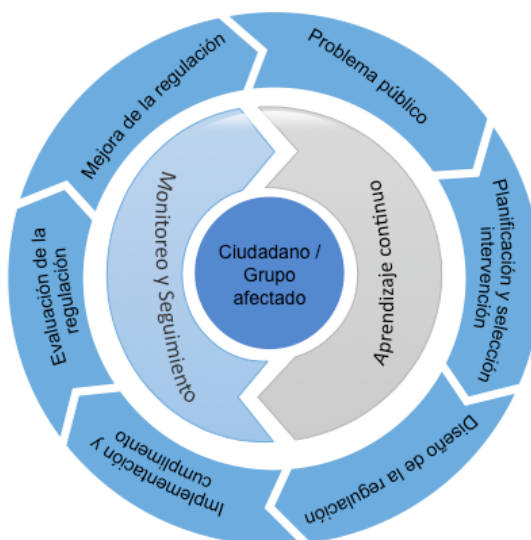
La importancia del AIR Ex Ante es que es una herramienta que permite sistematizar evidencia previo a la toma de decisión de regular; para lo cual es importante fortalecer capacidades técnicas en los servidores públicos y sensibilizar a los altos funcionarios que deciden emitir una regulación de la importancia de contar con evidencia a corto, mediano y largo plazo para lograr realmente intervenciones que contribuyan a la bienestar integral y sostenible de todo el país.

## 1.2. Capítulo II: Marco Institucional para la Mejora de la Calidad Regulatoria

En este capítulo se establece el ciclo regulatorio, los principios de la mejora regulatoria, los actores, y los instrumentos para la mejora de la calidad regulatoria.

Con relación al ciclo regulatorio (artículo 4) es importante tener en cuenta que el artículo 4 del Decreto Legislativo N° 1448, introduce el marco que rige el proceso de mejora de calidad regulatoria en el Perú, precisando: “La mejora de la calidad regulatoria es un proceso ordenado, integral, coordinado, gradual y continuo orientado a promover la eficiencia, eficacia, transparencia y neutralidad en el ejercicio de la función normativa del Estado. Fomenta una cultura de gestión gubernamental centrada en el ciudadano, por la cual la Administración Pública decide usar la regulación como un instrumento para alcanzar un objetivo de política pública, adoptando la decisión de regular basado en evidencia, racionalidad, evaluación de sus posibles impactos y cargas administrativas con la finalidad de generar y facilitar el desarrollo integral y bienestar social”. La importancia de esta definición es que implícitamente establece la importancia del ciclo regulatorio que trae consigo la mejora de la calidad regulatoria (ver Gráfico N° 37).

**Gráfico N° 37. Ciclo Regulatorio**



Fuente: SGP-SSAR, 2020.

El ciclo regulatorio, según lo demuestra el Gráfico 37, abarca desde el proceso de diseño, elaboración, aprobación, implementación, cumplimiento, seguimiento, evaluación y mejora de una regulación en base a evidencia; asimismo, según se aprecia el centro de cualquier intervención pública es el ciudadano, para lo cual tienen que plantearse mecanismos de consulta pública para obtener valiosa información y retroalimentación; así como contar con sistemas de monitoreo y seguimiento para realmente saber si se están logrando los objetivos que se buscan con la regulación para su posterior evaluación y mejora y poder adoptar decisiones como su derogación o perfeccionamiento.

Es importante tener en cuenta que las entidades públicas deben tener presente todo el ciclo regulatorio previo al diseño de la regulación; el formulador de la regulación tiene que articular con el ejecutor y, bajo un enfoque de riesgos, establecer los mecanismos adecuados para asegurar el cumplimiento de la regulación para su posterior evaluación y mejora. Actualmente, el formulador se centra en crear la norma sin visualizar la importancia de mapear todo el ciclo regulatorio previo al diseño de la misma.

Asimismo, el artículo 4 establece como *conditio sine qua non* para obtener decisiones regulatorias de calidad que las entidades públicas deben tener en cuenta:

- Se basen en evidencia, para lo cual deben tener una justificación razonable y que la elección de la mejor alternativa regulatoria permita la protección del interés público procurando generar y facilitar el desarrollo integral, sostenible, bienestar social y el buen gobierno.
- Garantizar que el proceso de producción regulatoria sea abierto y transparente para lo cual, dicho proceso debe contener mecanismos de consulta pública, coordinación y cooperación permanente que permita la participación temprana de los interesados y entidades públicas involucradas en la implementación de las disposiciones que son materia de regulación.
- Promover la libre y leal competencia en los mercados, para lo cual deben fomentar y facilitar el desarrollo inclusivo y sostenible, la innovación, el desarrollo empresarial y de negocios.

- Promover la interculturalidad, la inclusión, el respeto de los derechos humanos, la paridad de género y la equidad evitando todo tipo de discriminación.
- Garantizar la armonización y coherencia de las regulaciones y políticas que integran el ordenamiento jurídico para generar seguridad jurídica, predictibilidad y claridad en beneficio de la ciudadanía en general.
- Monitorear y realizar seguimiento al cumplimiento de la regulación; medir y evaluar los efectos de la implementación práctica de la regulación para determinar si se están cambiando comportamientos y condiciones; y, si se está cumpliendo con los objetivos para los cuales fue creada, si ha sido efectiva y si hubo impactos no previstos que requieren propuestas de mejora de la regulación o su derogación.

Con relación a la evidencia, es el resultado del análisis de datos obtenidos a través de la identificación, recolección, sistematización, análisis y evaluación de información, ya sean datos estadísticos, documentos, u otra información empírica nacional o internacional que deben ser obtenidos de fuente oficial o confiable, que son de utilidad al momento de identificar un problema público, o establecer alternativas de solución; puesto que, la necesidad de realizar una intervención a través de una regulación u otra alternativa no regulatoria tiene que basarse en información que sustente o justifique por qué y cómo la entidad ha decidido regular: la evidencia se puede generar durante todo el ciclo regulatorio utilizando distintos instrumentos, así como investigando y articulando con otros actores públicos o privados para obtener información confiable. La importancia de ir generando y analizando evidencia, así como los instrumentos que se pueden utilizar se desarrollarán en el Manual para la aplicación del AIR Ex Ante.

En el artículo 5, se establecen los principios para la mejora de la calidad regulatoria, los cuales se encuentran materializados en los instrumentos que señala el reglamento con la finalidad que no solo sea un desarrollo abstracto de los mismos. Para generar regulaciones necesarias, predecibles y coherentes, la Mejora de la Calidad Regulatoria se sustenta fundamentalmente en los principios que se señalan a continuación, sin perjuicio de la aplicación de otros que se encuentren contenidos en la Constitución Política del Perú. El alcance de la predictibilidad y coherencia implica que la propuesta regulatoria tiene que ser clara y completa; es decir que el ciudadano al leerla sepa claramente qué reglas, condiciones, requisitos, etc. se van a aplicar en el ejercicio de una actividad, se tiene que minimizar la actuación discrecional para evitar que se presenten arbitrariedades en el ejercicio de una función normativa; y dicha propuesta regulatoria debe guardar coherencia con el ordenamiento jurídico.

Cabe precisar como se desarrolla en el Numeral III del presente documento, que la Mejora de la calidad regulatoria es parte integrante del principio constitucional de buen gobierno regulado indirectamente en el artículo 44 de la Constitución Política del Perú y desarrollado por el Tribunal Constitucional y se vincula al establecimiento de principios, reglas, procedimientos y buenas prácticas para regular el adecuado ejercicio del poder estatal mediante el correcto desempeño de las funciones públicas, siendo una de ellas la emisión de regulaciones, en este sentido, los principios que informan la mejora de la calidad regulatoria son:

- **Necesidad:** La regulación debe contar con evidencia previa que demuestre que la alternativa seleccionada sea la más beneficiosa. Esta debe contribuir con el objetivo de resolver, reducir los riesgos o mitigar un problema público identificado en base a evidencia. En el proceso de

generación de evidencia y diseño de la regulación, debe analizarse todas las alternativas racionales con la finalidad de elegir la mejor opción regulatoria.

- **Legalidad:** Las autoridades administrativas deben actuar con respeto a la Constitución Política del Perú y otras normas con rango constitucional, la ley y al derecho, dentro de las facultades o competencias que le estén atribuidas y de acuerdo con los fines y obligaciones para los que les fueron conferidas.
- **Efectividad:** Se debe asegurar que el objetivo de la regulación se encuentre claramente definido y alineado con los objetivos de política pública. Las disposiciones normativas tienen que medirse y ser evaluadas por el logro de los resultados e impactos identificados bajo un enfoque de riesgos, estableciendo mecanismos de monitoreo y cumplimiento de la regulación.
- **Proporcionalidad:** Se debe analizar la debida relación de idoneidad o adecuación entre los medios a emplear y el objetivo que se pretende lograr para solucionar un problema público. En este sentido, se tiene que describir y analizar los costos, beneficios y los riesgos de las alternativas de solución al problema que contribuya a la selección de la alternativa regulatoria como la mejor opción.
- **Consistencia y coherencia:** Se debe asegurar que la alternativa de regulación elegida guarda consistencia con el ordenamiento jurídico y las políticas nacionales, evitando la duplicidad o inconsistencia entre estas, así como garantizar la articulación multisectorial para el cumplimiento de los objetivos de la regulación.
- **Transparencia y participación:** Las autoridades administrativas deben brindar a los ciudadanos, empresas o sociedad civil en general las condiciones necesarias para acceder y participar en la obtención final del contenido de los proyectos regulatorios en el proceso de elaboración previo a su aprobación; así como, asegurar la participación temprana y activa en el proceso de generación de evidencia y propuestas de alternativas de solución del problema público identificado; contribuyendo a reducir los riesgos de corrupción o captura regulatoria.
- **Integridad y neutralidad:** La conducta de todas las personas que intervienen en cualquier etapa del proceso regulatorio debe ser proba, honesta e imparcial evitando cualquier práctica indebida o conflicto de interés.
- **Simplicidad:** Las regulaciones producto del AIR Ex Ante deben ser sencillas, claras y precisas, es decir no debe contener ninguna complejidad innecesaria y deben ser de fácil entendimiento para que la ciudadanía en general pueda comprenderlas y aplicarlas efectivamente.
- **Rendición de cuentas:** Las entidades públicas responsables de emitir y evaluar la regulación deben informar, periódicamente, a la ciudadanía en general sobre el avance en la aplicación o implementación de la regulación o el logro de los objetivos planteados. Dicho proceso coadyuva a identificar dificultades en la aplicación o implementación de la regulación permitiendo iniciar un proceso de modificación o mejoras de la regulación

Los principios de necesidad y proporcionalidad tienen su arraigo constitucional en el Test de Proporcionalidad desarrollado por el Tribunal Constitucional en distintas jurisprudencias, entre ellas, el expediente N° 045-2004-PI/TC.

Para el desarrollo de los artículos 6 y 7, un hito importante fue la dación del Decreto Legislativo N° 1446, Decreto Legislativo que modifica la Ley N° 27658, Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado, en la que se ha incorporado la mejora de la calidad regulatoria como parte del sistema de modernización de la gestión del Estado, cuyo ente rector es la Presidencia del Consejo de Ministros. Así como, el Reglamento del Sistema Administrativo de la Modernización de la Gestión Pública aprobado por Decreto Supremo N° 123-2018-PCM, por lo que se establecen los actores que forman parte del Sistema de Modernización de la Gestión del Estado, los que progresivamente van a

implementar los instrumentos para la mejora de la calidad regulatoria abarcando a todas las entidades de la administración pública al amparo de lo dispuesto en el artículo 3 de la Ley N° 27658, Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado.

Asimismo, en el artículo 8 de la propuesta se establecen los instrumentos para la mejora de la calidad regulatoria en el marco de lo dispuesto en el artículo 5 del Decreto Legislativo N° 1448, siendo: "a) La simplificación administrativa, b) El Análisis de Calidad Regulatoria de procedimientos administrativos (para el ciclo de revisión de los PA), c) El análisis de impacto regulatorio ex ante y ex post, d) La consulta a través de sus diversas modalidades, e) El costeo de la regulación y de trámites, f) Las revisiones y derogaciones del ordenamiento jurídico, g) Las herramientas para la generación, recopilación, procesamiento y análisis de datos e información para la generación de evidencias" y j) Otras que se establezca por Decreto Supremo. Lo importante es que dicha lista no es taxativa ni limitativa, puesto que, al ser la mejora de la calidad regulatoria un proceso gradual y continuo los instrumentos van adecuándose, cambiando, o mejorando, con la finalidad de lograr efectivamente la mejora de la calidad de las regulaciones. Cabe precisar que para el diseño de los otros instrumentos (distintos al Análisis de Impacto Regulatorio ex ante y ex post), la Presidencia del Consejo de Ministros como rector del Sistema Administrativo de Modernización de la Gestión Pública convocará la participación de otros sectores en el marco de sus respectivas competencias.

Dos herramientas que se agregan a la lista: 1) La Agenda Temprana, con la finalidad de lograr mayor predictibilidad, participación y transparencia en el proceso de producción regulatoria; 2) Las herramientas para la generación, recopilación, procesamiento y análisis de datos e información para la generación de evidencia, que es aquella que sirve para la generación, recopilación, procesamiento y análisis de datos e información, como base para contar con data que permita justificar la decisión de intervención por parte de la entidad pública. Con el avance de la tecnología, el uso de la big data, data analytics, entre otros, para analizar información recobra importancia y debe ser una medida importante del gobierno para mejorar la generación de evidencia en cualquier intervención pública.

El desarrollo de los instrumentos es progresivo, en el caso de la herramienta de Agenda Temprana y la herramienta de Consulta Pública, el AIR Ex Ante, el AIR Ex post, el Reglamento establece su forma de aprobación. Con relación a las demás herramientas como la simplificación administrativa y el análisis de calidad regulatoria de procedimientos administrativos están ligados específicamente a lo dispuesto en la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General y demás normas complementarias emitidas por la Presidencia del Consejo de Ministros; así como al Decreto Legislativo N° 1310, Decreto Legislativo que aprueba medidas adicionales de simplificación administrativa y demás normas complementarias. Con relación a los demás instrumentos para la mejora de la calidad regulatoria, dado que el Perú está iniciando su proceso hacia una gobernanza regulatoria el cual es progresivo y paulatino, se irán desarrollando en el marco del Sistema Administrativo de Modernización de la Gestión Pública, para lo cual la Presidencia del Consejo de Ministros como rector técnico normativo, convocará la participación de los sectores involucrados para el desarrollo de los demás instrumentos para la Mejora de la Calidad Regulatoria, los cuales se irán implementando progresivamente.

### 1.3. Capítulo III: Análisis de Impacto Regulatorio Ex Ante (AIR Ex Ante)

En este capítulo se desarrolla el objetivo, ámbito de aplicación, los componentes, las responsabilidades de las entidades públicas y de la Comisión Multisectorial de Calidad Regulatoria; así como las excepciones y la progresividad de la aplicación del AIR EX Ante, entre otras medidas.

#### **Objeto**

En el artículo 9 se señala que el objetivo del AIR Ex Ante es garantizar que la propuesta de decisión regulatoria que propone la entidad pública como resultado del análisis correspondiente, sea la mejor opción para contribuir a solucionar un problema público identificado en base a evidencia; así como, determinar que sus beneficios son superiores a sus costos salvaguardando el desarrollo integral, sostenible y bienestar social; y, asegurando la coherencia con el ordenamiento jurídico, la implementación, cumplimiento y monitoreo de la opción elegida. El enfoque que se da es integral y sistémico no solo contar con un documento que justifique la intervención regulatoria, sino que el proyecto regulatorio sea consistente y coherente con el ordenamiento jurídico.

#### **Ámbito de aplicación**

En el artículo 10 se establece el ámbito de aplicación del AIR Ex Ante, al ser una herramienta para la mejora de la calidad regulatoria como parte del proceso de la Modernización de la Gestión Pública, su ámbito de aplicación es:

1. La entidad pública del Poder Ejecutivo tiene la obligación de realizar el AIR Ex Ante previo a la elaboración de disposiciones normativas de carácter general cuando establezcan, incorporen o modifiquen reglas, prohibiciones, limitaciones, obligaciones, condiciones, requisitos, responsabilidades o cualquier exigencia que genere o implique variación de costos en su cumplimiento que impacte en las empresas, ciudadanos o sociedad civil que limite el otorgamiento o reconocimiento de derechos para el óptimo desarrollo de actividades económicas y sociales que contribuyan al desarrollo integral, sostenible, y al bienestar social.
  - El ámbito de aplicación está conformado por aquellos proyectos de disposiciones regulatorias de alcance general que elaboren y propongan las entidades del Poder Ejecutivo entre ellas: anteproyectos de Ley, en ejercicio de su iniciativa legislativa, Decretos Legislativos, Decretos Supremos, Resoluciones de alcance general de las entidades del Poder Ejecutivo que en el ejercicio de su función normativa busquen modificar el comportamiento de las empresas, ciudadanos o sociedad civil en el desarrollo de una actividad económica o social, generando variación de costos en su cumplimiento (como por ejemplo, la creación o modificación de procedimientos administrativos tales como licencias, permisos, autorizaciones, registros, imposición de obligaciones, o requisitos para la prestación de servicios, obligaciones a entregar información cada cierto tiempo, entre otros; o cualquier exigencia, prohibición, limitación, condiciones que las entidades exijan ciudadano, empresa o sociedad en general a una entidad pública para el ejercicio normal de actividades económicas y sociales), las cuales, previo análisis de alternativas, deben ser más beneficiosas por contribuir al desarrollo integral, sostenible y bienestar social y además deben estar articuladas con el logro de los objetivos del desarrollo sostenible de las Naciones Unidas y los objetivos de las políticas nacionales y sectoriales que son prioridad del Estado.

- Previo a la imposición de una exigencia se tiene que analizar su contribución con el desarrollo integral, sostenible y bienestar social, puesto que las regulaciones bien diseñadas tendrán un impacto positivo en el bien común (las entidades públicas debe identificar los impactos que generan sus posibles regulaciones en el ámbito económico, social o ambiental como por ejemplo aquellas medidas que impactan en la sostenibilidad ambiental, en la lucha contra la discriminación, en el respeto y garantía de los derechos humanos, en las medidas para las personas con discapacidad; medidas relativas a igualdad género, raza, brechas salariales entre hombres y mujeres, etc.). El resultado del AIR Ex Ante realizado por la entidad busca que una vez identificados los costos y los beneficios (impactos) por cada alternativa, la decisión regulatoria demuestre que los beneficios son superiores a los costos en los cuales pueden incurrir los ciudadanos o empresarios, salvaguardando el desarrollo integral, sostenible y bienestar social.
  - El Manual para la aplicación del AIR Ex Ante desarrolla al detalle el contenido del artículo 10, los impactos económicos, sociales, ambientales, entre otros, que se tomarán en cuenta para el desarrollo adecuado del ámbito de aplicación; así como para el desarrollo de los componentes del AIR Ex Ante el cual será implementado de manera progresiva por las entidades del Poder Ejecutivo.
2. El numeral 10.2 establece que las demás entidades de la administración pública que, en el ejercicio de su función normativa, emitan disposiciones normativas de alcance general que abarquen algunos de los supuestos establecidos en el numeral 10.1, realizan el AIR Ex Ante según lo establecido en el reglamento y se sujetan a los lineamientos y plazos que, para tal efecto, se aprueban en el marco de lo dispuesto en la Décimo Primera Disposición Complementaria Final del reglamento.
- La mejora de la calidad regulatoria es uno de los pilares del Sistema Administrativo de Modernización de la Gestión Pública, según lo dispuesto en el artículo 5 del Decreto legislativo N° 1446, en concordancia con el artículo 4 del Decreto Legislativo N° 1448 que establece que la mejora de la calidad regulatoria es aplicable a las entidades del Estado que deciden usar la regulación como un instrumento para alcanzar un objetivo de política pública, adoptando la decisión de regular basado en evidencia, racionalidad, evaluación de sus posibles impactos y cargas administrativas con la finalidad de generar y facilitar el desarrollo integral y bienestar social. Además, la Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo en su artículo 43 define a los Sistemas como el conjunto de principios, normas, procedimientos, técnicas e instrumentos mediante los cuales se organizan las actividades de la Administración pública que requieren ser realizadas por todas o varias entidades de los Poderes del Estado, los Organismos Constitucionales y los niveles de Gobierno; en este sentido, el reglamento desarrolla instrumentos que forma parte de la mejora de la calidad regulatoria por lo que su aplicación abarca a las entidades de la administración pública a nivel nacional. No obstante, teniendo en cuenta que el aparato estatal es complejo y se rigen por el principio de competencia y jerarquía normativa, se establecen algunas excepciones al ámbito de aplicación del reglamento.
3. El numeral 10.3 establece que la aplicación del AIR Ex Ante en las entidades públicas del Poder Ejecutivo es progresiva y continua, para tal efecto, se aprueban los plazos y el plan de implementación según lo dispuesto en el numeral 31.1 del artículo 31 del reglamento. Asimismo, su aplicación en las demás entidades de la Administración Pública se sujeta a los lineamientos y

plazos que, para tal efecto, se emitan en el marco de lo desarrollado en la Décimo Primera Disposición Complementaria Final del Reglamento.

4. Asimismo, en el artículo 10.4 se señala que el AIR Ex Ante se sistematiza en un documento cuyo contenido se desarrolla conforme a lo dispuesto en el reglamento y el Manual para la aplicación del AIR Ex Ante y acompaña obligatoriamente a la exposición de motivos y al proyecto de regulación formulada por la entidad pública. A continuación se establecen las principales diferencias entre el AIR Ex Ante y la exposición de motivos:
  - El documento que contiene el AIR Ex Ante sistematiza todo el proceso de desarrollo de los componentes que lo conforman, el cual se inicia con la identificación de un problema público; no fundamenta un proyecto de regulación ya elaborado o decidido.
  - Contiene la información sistematizada de todas las alternativas de solución y su evaluación de impactos realizada con las distintas metodologías que muestra la coherencia del análisis (reporte AIR Ex Ante).
  - Si como resultado del análisis realizado se decide por la opción regulatoria se procede posteriormente, a elaborar el proyecto normativo en su integridad; es decir, que como resultado del AIR Ex Ante se obtiene la propuesta de los artículos cuya exigencias a los ciudadanos o empresas estarían generando costos para su cumplimiento; y los mecanismos de cumplimiento.
  - La versión final del proyecto regulatorio (que puede contener varios capítulos y artículos) tienen que cumplir con las disposiciones sobre técnica legislativa.
  - La importancia de la exposición de motivos es que en ella se tiene que justificar todos los capítulos desarrollado en el proyecto regulatorio final (solo de la opción regulatoria) el cual se desarrolla de manera coherente con el ordenamiento jurídico.

Para evitar la confusión o duplicidad de contenido de estos dos documentos, el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos modificará el Reglamento de la Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa, aprobado por Decreto Supremo N° 008-2006-JUS, según lo dispuesto en la Quinta Disposición Complementaria Final del Reglamento, en el ámbito de su competencia.

5. El numeral 10. 5, señala también la exclusión por tipo de entidad pública, se encuentran excluidas del ámbito de aplicación del Reglamento, el Poder Legislativo, el Poder Judicial, las empresas públicas bajo el ámbito de FONAFE o de ámbito regional o local, las personas jurídicas bajo el régimen privado que prestan servicios públicos o ejercen función administrativa, en virtud de concesión, delegación o autorización del Estado, conforme a la normativa de la materia, los proyectos y programas especiales y demás entidades públicas que por su naturaleza no ejercen función normativa de alcance general que abarque alguno de los supuestos establecidos en el numeral 10.1 del artículo 10 del reglamento.
  - Con relación a “las demás entidades públicas”, ingresan en este rubro 1) los programas especiales, los mismos que se rigen por las disposiciones normativas que regulan su actuación y se sujetan a los lineamientos de las entidades que supervisan su actuación; 2) las instituciones educativas, incluidas las universidades, los centros de educación técnico-productiva, los institutos y escuelas de educación superior, se excluyen del ámbito de aplicación del AIR Ex Ante y se rigen por lo dispuesto en la Ley N° 28044, Ley General de Educación, así como a las instituciones de educación básica y técnico-productiva que se rigen por sus normas de la materia.
  - Se excluye a las empresas públicas del ámbito nacional, regional y local sujetas o no al ámbito de FONAFE; puesto que, se sujetan a las leyes o normas de su creación en las que se

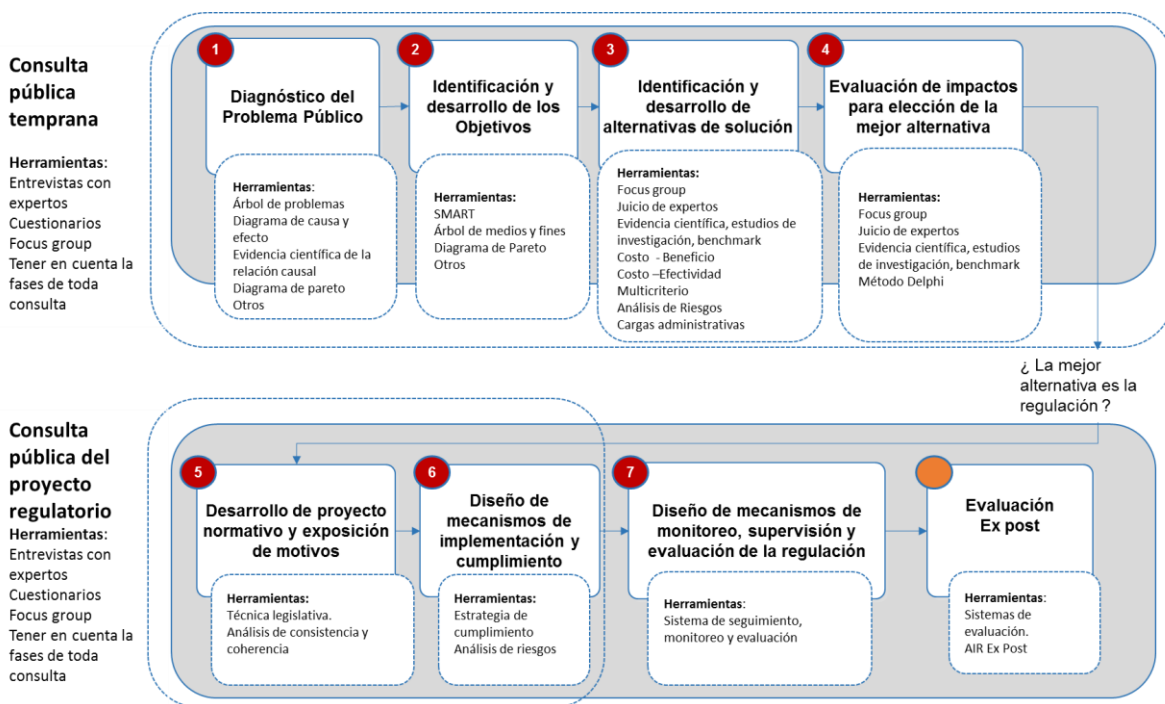
establece su objetivo y alcance de los servicios que brinda. Así como son supervisado por las entidades competentes con la finalidad de evitar la competencia desleal con el sector privado.

- La lista de entidades públicas no es taxativa; abarca a todas aquellas que no ejercen función normativa, la CMCR evaluará las consultas que realizan aquellas entidades comprendidas en el artículo que por su naturaleza no cumplen función normativa en el alcance establecido en el artículo 10 del Reglamento.
- Finalmente, la aplicación del Análisis de Impacto Regulatorio a nivel internacional en países, que hace más de 30 años vienen haciéndolo, ha sido de manera progresiva, iniciando por las regulaciones que en el marco de la función normativa emiten el gobierno central, generando evidencia, capacidades, fortaleciendo la gobernanza institucional y posteriormente, contando con un sistema de mejora de calidad regulatoria sólido con la finalidad de abarcar las normas que emiten el parlamento (siendo pocos los países que actualmente aplican el AIR Ex Ante en el parlamento o poder legislativo). En este contexto, en el Perú se inicia con las entidades del Poder Ejecutivo para posteriormente, previa articulación y coordinación con el Poder Legislativo, iniciar un proceso integral y sistémico de la mejora de calidad regulatoria en el Perú que conlleve a su aplicación a las regulaciones que emita el Congreso de la República.
- En el numeral 10.6 se establece que la implementación por parte de los gobiernos regionales, gobiernos locales, organismos constitucionalmente autónomos a los que la Constitución Política del Perú y sus leyes orgánicas confieren autonomía, se realiza sin perjuicio de su autonomía y en todo aquello que resulte aplicable sin transgredir las leyes que los regulan, no encontrándose sujetos a la evaluación por parte de la CMCR. La aplicación del AIR Ex Ante a nivel regional y local se realizará sin perjuicio de la autonomía que gozan en el marco de las normas vigentes que regulan su función normativa y respetando el principio de competencias en un Estado Unitario, representativo y descentralizado donde la potestad normativa está distribuida entre órganos nacionales, regionales y locales, en el marco de lo dispuesto en el artículo 43 de la Constitución Política del Perú.
- Previo a su aplicación, se realizará un diagnóstico sobre el proceso de producción normativa en los distintos niveles de gobierno, así como su estado institucional y la identificación de brechas en materia de calidad de la mejora regulatoria.
- Al ser una reforma, implica tomar las medidas necesarias previas para el fortalecimiento de capacidades y de la gobernanza regulatoria para su posterior aplicación obligatoria en los distintos niveles de gobierno.
- 

### **Componentes del AIR Ex Ante:**

El AIR Ex Ante implica el desarrollo de un proceso integral, coherente y sistemático para la solución de un problema público. El Gráfico N° 38, sistematiza los componentes del AIR.

**Gráfico N° 38. Componentes del AIR Ex Ante**



Fuente: SGP-SSAR, 2020.

En el artículo 11, se establecen los componentes del AIR Ex Ante, existen distintas herramientas que permiten el desarrollo coherente de cada uno de ellos, el Manual para la aplicación del AIR Ex Ante señalará cuáles son las más adecuadas. Es importante tener en cuenta su alcance:

1. Análisis de contexto, identificación de afectados, magnitud y diagnóstico del problema público identificado en base a evidencia, lo que implica el análisis de datos estadísticos, investigaciones, estudios empíricos u otra información nacional o internacional de fuente oficial o confiable.
2. Identificación y desarrollo del o los objetivo/s consistente con el análisis del problema público identificado.
3. Identificación y desarrollo de las alternativas de solución regulatorias y no regulatorias.
4. Evaluación de los impactos de las alternativas de solución (costos y beneficios que generan incluyendo sus mecanismos de cumplimiento) con la finalidad de elegir la mejor alternativa de solución del problema público identificado (regulatoria o no regulatoria).
5. Identificación, descripción y desarrollo de los mecanismos de implementación y cumplimiento para asegurar la viabilidad de la mejor alternativa seleccionada.

6. Identificación, descripción y desarrollo de criterios y de los mecanismos de monitoreo, supervisión y evaluación del cumplimiento de los objetivos y del proyecto regulatorio seleccionado.

Asimismo, cabe recalcar que la consulta pública es transversal y parte esencial en el proceso de producción normativa, en este sentido, las entidades públicas deben programar, organizar, desarrollar, evaluar, hacer seguimiento y publicar los resultados de la consulta pública y herramienta empleada teniendo en cuenta el objetivo de la misma según lo establecido en el artículo 14 del Reglamento.

El Manual para la aplicación del AIR Ex Ante desarrollará el detalle del contenido de cada componente para su adecuada aplicación por parte de las entidades públicas. Cabe precisar que como ejemplo de alternativas regulatorias están la imposición de las prohibiciones, limitaciones, condiciones, imposición de cargas administrativas, requisitos previos que modifican el comportamiento de los ciudadanos o empresarios en el ejercicio de una actividad económica o social, y como ejemplos de alternativas no regulatorias, podemos mencionar a las campañas de difusión, incentivos para el cumplimiento de obligaciones, solución del problema por los privados sin necesidad de una intervención pública, desarrollo de programas, entre otros. El Manual para la aplicación del AIR Ex Ante establecerá con mayor detalle ejemplos tanto de alternativas regulatorias como no regulatorias.

#### **El AIR Ex Ante como parte del proceso de producción regulatoria en las entidades públicas del Poder Ejecutivo:**

En el artículo 12, se desarrolla al AIR Ex Ante como parte del proceso de producción regulatoria, la entidad pública del Poder Ejecutivo tiene la obligación de elaborar el AIR Ex Ante y enviar a la Comisión para su evaluación:

1. Si el proyecto de creación o modificación de la regulación es sectorial, se envía previo a la etapa de aprobación del proyecto regulatorio.
2. Si el proyecto de creación o modificación de la regulación es multisectorial por requerir el refrendo de dos o más ministros o el voto aprobatorio del Consejo de Ministros, se envía previo al proceso de revisión por la Comisión de Coordinación Viceministerial (CCV).

Con relación a los plazos establecidos en las distintas etapas del proceso AIR Ex Ante, en la etapa de elaboración del AIR Ex Ante (dependerá de la entidad pública), del primer dictamen, levantamiento de observaciones y dictamen final; sobre el particular, cabe destacar que los servidores públicos que asistieron a los talleres de difusión y retroalimentación del proyecto de reglamento indicaron que para determinar la estimación de los tiempos se debe considerar criterios según la complejidad de los proyectos normativos y la carga de trabajo de los actores involucrados en cada una de las etapas. Asimismo, recomendaron que los plazos deberían ser flexibles y se pueda contar con la posibilidad de ampliaciones a solicitud de las entidades cuando se crea conveniente hacerlo. Los tiempos estimados con mayor consenso para cada etapa se presentan en el Gráfico N° 38.

**Gráfico N° 38. Plazos máximos del proceso de AIR Ex Ante**



Fuente: SGP-SSAR, 2020.

En este sentido, en la Reglamento se estableció los siguientes plazos:

1. Elaboración del AIR Ex Ante y proyecto regulatorio consistente y coherente con el resultado del AIR Ex Ante y su exposición de motivos y envío a la CMCR para su evaluación.
2. Emisión del primer dictamen por parte de la CMCR. El plazo máximo para su emisión es de diez (10) días hábiles contados desde el día siguiente de la presentación de lo dispuesto en el subnumeral precedente, prorrogables por cinco (5) días hábiles más, dependiendo de la complejidad de la materia a analizar, previa comunicación vía medio electrónico a la entidad pública dos (02) días hábiles antes a la culminación del plazo inicial.
3. Levantamiento de observaciones en un plazo máximo de quince (15) días hábiles contados desde el día siguiente de la notificación de las observaciones, vía correo electrónico, prorrogables por cinco (5) días hábiles más, dependiendo de la complejidad de las observaciones, previa solicitud debidamente fundamentada vía medio electrónico a la CMCR dos (02) días hábiles antes a la culminación del plazo inicial.
4. Emisión del dictamen final por parte de la CMCR, en un plazo máximo de cinco (05) días hábiles contados desde el día siguiente de la notificación del levantamiento de observaciones, vía correo electrónico, prorrogables por cinco (5) días hábiles más, dependiendo de la complejidad del análisis, previa comunicación vía medio electrónico a la entidad pública dos (02) días hábiles antes a la culminación del plazo inicial.

El Manual para la aplicación del AIR Ex Ante desarrolla el flujo, supuestos y lineamientos a seguir de todo el proceso AIR Ex Ante en el marco de lo establecido en el presente artículo.

### **Agenda Temprana**

En el artículo 13 se introduce la figura de la Agenda Temprana, con el objetivo una programación, predictibilidad y transparencia en el proceso de producción regulatoria en el marco de lo dispuesto en el artículo 10 del presente Reglamento, las entidades públicas elaboran y publican la agenda de temprana a más tardar el último día hábil del mes de enero de cada año en su portal institucional y en un lugar visible de la entidad pública de acceso al ciudadano y la difunden a través de medios electrónicos o masivos.

La Agenda Temprana debe contener como mínimo: la materia, el problema público que se pretende solucionar con su debido sustento, identificación de grupo objetivo, la fecha tentativa de inicio de elaboración del AIR y la fecha tentativa en la que se pretende emitir una solución regulatoria o no regulatoria durante el año fiscal. Se debe entender como un “cronograma de posibles intervenciones

regulatorias cuando se quiera regular algún supuesto establecido en el numeral 10.1 del artículo 10 del Reglamento” que brinda conocimiento a los ciudadanos en general de cómo una entidad pública planifica su producción normativa que tiene impacto en el ciudadano o el empresario por generarle algún costo de cumplimiento. Para tal efecto, las entidades deben:

- Aprobar la Agenda Temprana mediante resolución ministerial o resolución del titular de la entidad pública, para su publicación en su portal institucional en un plazo máximo de dos (02) días de aprobada teniendo como fecha máxima de publicación hasta el último día hábil del mes de enero; no requiere de publicación en el diario oficial El Peruano.
- En caso que, en el transcurso del año fiscal, identifiquen otras materias o la existencia de problemas públicos relevantes, excepcionales o urgentes, podrán incorporarlos en la Agenda Temprana previa justificación por el área que solicita su inclusión. Dichas modificaciones no requieren de la emisión de una resolución ministerial; es responsabilidad del/la Secretario(a) General, o quien haga sus veces, de la entidad pública gestionar la incorporación de la modificación y su publicación en el portal institucional colocando la fecha de la misma. Ello con la finalidad que la agenda pueda ser un instrumento dinámico.
- Envían a la CMCR, a través de la Secretaría Técnica, la agenda y sus modificaciones en un plazo máximo de siete (07) días hábiles contados a partir del día siguiente de su publicación en la página institucional.

La Agenda Temprana es importante puesto que publicita las pretensiones de iniciar posibles regulaciones; así como contribuye con el proceso de elaboración del AIR Ex Ante y posterior diseño de la alternativa regulatoria, de corresponder. Así como contribuye a que los ciudadanos tengan mayor información oportuna y también pueda aportar información o evidencia para posibles soluciones a los problemas ya programados.

Cabe precisar que la publicación de la Agenda Temprana a inicios del año fiscal, abarca al periodo correspondiente de la emisión de posibles regulaciones que tienen impacto en el ciudadano o empresario en todo un año fiscal, es decir no abarca a todas las regulaciones que pretende emitir una entidad pública, sino solo a aquellas que ingresan en el alcance del numeral 10.1 del artículo 10 del Reglamento. Los ciudadanos y empresarios podrán enviar información que contribuya a generar mayor evidencia de los problemas públicos priorizados o proponer otros, los cuales pueden ser evaluados por la entidad con la finalidad de priorizarlos e incluirlos en su Agenda Temprana; las reglas a seguir se precisarán en los Lineamientos a los que se refiere la Sexta Disposición Complementaria Final del Reglamento.

En el taller de difusión y retroalimentación realizado en marzo del 2020, los servidores públicos establecieron las principales ventajas (participación e involucramiento desde la fase temprana a los grupos de interés, diseño y planificación, priorización de la intervención y mayor legitimidad y transparencia) y como posibles desventajas (presión de intereses políticos, oposición, ineficiente priorización por cumplimiento, generación de expectativas, y retraso en cumplimiento de plazos programados) de la publicación de la Agenda Temprana. No obstante, la herramienta es importante para empezar a ordenar y generar predictibilidad en la toma de decisiones regulatorias.

Dada la importancia de la herramienta, su implementación está supeditada a la aprobación de los lineamientos respectivos según lo dispuesto en la Sexta Disposición Complementaria Final de la propuesta normativa.

### **Consulta pública**

La consulta pública es uno de los instrumentos de mayor importancia para la mejora de la calidad regulatoria, ya que mediante su uso la entidad pública brinda y recibe información y retroalimentación del ciudadano, las empresas o cualquier otro actor con la finalidad de evaluar los impactos que puede generar una posible intervención pública. Aporta el conocimiento, las perspectivas y las ideas sobre el problema público, brindando alternativas de solución de los directamente afectados, identifica efectos no deseados y contribuye a la reducción de riesgos de cumplimiento. Dota de legitimidad a la decisión que se tome generando confianza y predictibilidad en el ciudadano sobre la actuación de las entidades públicas.

A nivel internacional, la consulta pública es de suma importancia para mejorar la calidad de las regulaciones. Al respecto, la Recomendación del Consejo de 1995 sobre la mejora de la calidad de la regulación gubernamental de la OCDE establece: “Se ha comprobado que la consulta y la participación pública en la adopción de decisiones en materia de reglamentación contribuyen a la calidad de la reglamentación: i) aportando al debate los conocimientos especializados, las perspectivas y las ideas sobre medidas alternativas de los directamente afectados; ii) ayudando a los organismos reguladores a equilibrar los intereses opuestos; iii) identificando los efectos no deseados y los problemas prácticos; iv) proporcionando una comprobación de la calidad de la evaluación de los costos y beneficios por parte de la administración; y v) identificando las interacciones entre las reglamentaciones de las diversas partes del gobierno. Los procesos de consulta también pueden mejorar el cumplimiento voluntario, reduciendo la dependencia de la ejecución y las sanciones. La consulta puede ser un medio eficaz en función de los costos para responder a otros principios reglamentarios, como la identificación del problema, la evaluación de la necesidad de una acción gubernamental y la selección del mejor tipo de acción.” (OCDE 1995, pág. 18)

El artículo 5 del Decreto Legislativo N° 1448, Decreto Legislativo que modifica el Artículo 2 del Decreto Legislativo N° 1310, Decreto Legislativo que aprueba medidas adicionales de Simplificación Administrativa, y perfecciona el Marco Institucional y los Instrumentos que rigen el proceso de Mejora de Calidad Regulatoria, establece a la consulta pública como uno de los instrumentos de la mejora de la calidad regulatoria que junto a la herramienta de la Agenda Temprana y al Análisis de Impacto Regulatorio Ex Ante se articulan en el Reglamento.

El artículo 14, regula la consulta pública y establece sus dos modalidades como desarrollo del numeral d) del artículo 5 del Decreto Legislativo N° 1448; por ende, se establece el alcance de la consulta pública con el objetivo de lograr la transparencia, predictibilidad, apertura y participación activa en el proceso de producción normativa, en tal sentido, las entidades públicas tienen que programar y organizar la consulta de manera oportuna en el desarrollo del AIR Ex Ante, en sus dos modalidades, conforme los lineamientos para la implementación de la consulta pública, considerando:

1. Consulta pública temprana: Se realiza en la etapa previa al diseño del proyecto regulatorio, comprende la participación de los posibles grupos afectados, dependiendo del alcance del problema público que se quiere solucionar, el análisis de las alternativas de solución y sus respectivos impactos. El objetivo de la consulta pública puede comprender, la participación de entidades públicas involucradas en la materia, expertos, académicos, investigadores, representantes de la sociedad civil o del sector privado o ciudadanos en general.
2. Consulta pública del proyecto regulatorio: Se realiza en la etapa de elaboración y desarrollo del proyecto regulatorio, con la finalidad de recabar información adicional relevante de manera oportuna que permita perfeccionar el proyecto regulatorio, detectar riesgos en el cumplimiento o la implementación y viabilizar la posible intervención regulatoria seleccionada.

Cabe precisar que la consulta pública que regula el Reglamento, abarca a las disposiciones normativas de carácter general que regulen alguno de los supuestos señalados en el numeral 10.1

del artículo 10 del Reglamento, es decir, está directamente vinculado al alcance del AIR Ex Ante, no abarca otras disposiciones normativas de carácter general que emitan las entidades publicas en el marco de sus competencias.

Para realizar la consulta pública en cualquiera de las dos etapas, depende de la complejidad de la materia, la magnitud del problema público y de los grupos afectados, de la previsión de los recursos de las entidades públicas, la programación oportuna y la selección adecuada de las herramientas que se pueden emplear como son talleres, reuniones con expertos, grupos focales, paneles de ciudadanos, comisiones consultivas, prepublicaciones, entre otros, dependiendo del objetivo de la consulta pública; así como se debe garantizar las formas y medios de comunicación e interacción adecuados, los derechos lingüísticos de las y los participantes que hablen una lengua indígena u originaria cuando estos/as lo requieran, así como de aquellas personas participantes con discapacidad, de conformidad con el marco normativo en la materia. Los lineamientos para la aplicación de la consulta pública desarrollan las modalidades, criterios, herramientas, entre otros aspectos, para su adecuada implementación.

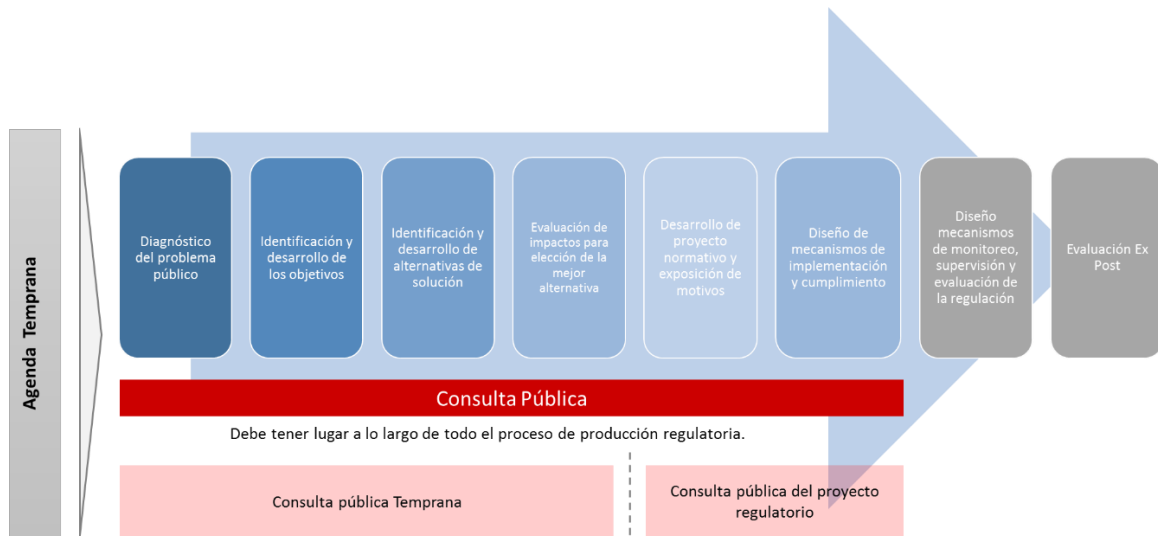
Cabe precisar que las entidades públicas que, al amparo de una norma con rango de ley, desarrollan procesos de consulta previa desde el diseño y elaboración de un proyecto regulatorio se rigen por lo dispuesto en la norma que regula la materia, debiendo adjuntar al AIR Ex Ante el documento que sistematiza el resultado de dicha consulta y se remite a la CMCR a través de su Secretaría Técnica. En este caso, se encuentra lo regulado en la Ley N° 29785, Ley del derecho a la consulta previa a los pueblos indígenas u originarios, reconocido en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo – OIT y su Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 001-2012-MC.

En el taller de difusión y retroalimentación realizado en marzo del 2020, los servidores públicos sugirieron se establezcan las condiciones mínimas para su aplicación como el contar con el compromiso de la alta dirección, capacitación y asistencia técnica al personal, asignación de presupuesto, infraestructura adecuada, canales de difusión y comunicación para lograr mayor participación de los grupos de interés.

Dada la importancia de la herramienta, su implementación está supeditada a la aprobación de los lineamientos según lo dispuesto en la Sexta Disposición Complementaria Final del reglamento. Asimismo, con la finalidad de guardar coherencia con el ordenamiento jurídico, el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos adecuará el Reglamento que establece disposiciones relativas a la publicidad, publicación de proyectos normativos y difusión de normas legales de carácter general, aprobado por Decreto Supremo N° 001-2009-JUS.

Finalmente, el Gráfico N° 39, muestra la interrelación de las herramientas, de la Agenda Temprana, la Consulta Pública y el Análisis de Impacto Regulatorio Ex Ante para la mejora de la calidad regulatoria.

**Gráfico N° 39. Interrelación de herramientas para la mejora de calidad regulatoria**



Fuente: SGP-SSAR, 2020.

### **De la obligatoriedad de los instrumentos para la aplicación del AIR EX Ante**

En el artículo 15 se establece que las entidades públicas tienen la obligación de realizar el AIR Ex Ante previo al diseño y elaboración de un proyecto regulatorio en el marco de lo dispuesto en el artículo 10 del reglamento; así como a cumplir con los lineamientos que para tal efecto se aprueben.

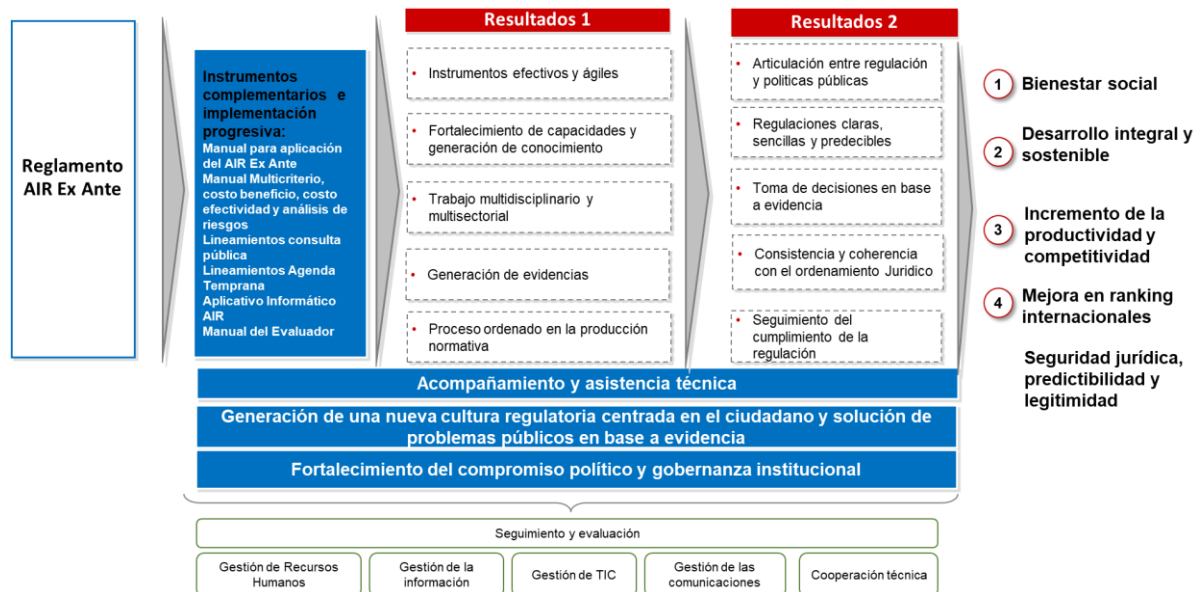
En el proceso de aplicación del AIR Ex Ante, las entidades públicas se rigen por los principios establecidos en el artículo 5 del reglamento, el Manual para la aplicación del AIR Ex Ante que establece los lineamientos, instrucciones, alcance, criterios para la conformación de equipos multidisciplinarios, fases del proceso de evaluación, plazos, metodologías y formularios que son aprobados mediante resolución ministerial de la Presidencia del Consejo de Ministros y es de obligatorio cumplimiento.

Asimismo, se establece que la CMCR, a través de la Secretaría Técnica, informa al Presidente del Consejo de Ministros respecto a la entidad pública que no cumplió con la elaboración del AIR Ex Ante, y lo difunde en el portal institucional de la Presidencia del Consejo de Ministros. Dicho incumplimiento acarrea responsabilidad administrativa y se sujeta a las medidas disciplinarias existentes en la entidad pública y a la normativa vigente en cumplimiento al principio de legalidad que rige toda actuación del servidor público.

El reglamento establece el desarrollo e implementación progresiva de una serie de instrumentos necesarios para mejorar la calidad regulatoria en el Perú, el desarrollo de dichos instrumentos son complementarios al Análisis de Impacto Regulatorio Ex Ante y permitirá el logro de resultados a corto plazo (fortalecimiento de capacidades, generación de conocimiento, articulación multisectorial, articulación con objetivos de políticas públicas, toma de decisiones en base a evidencias) mediano plazo (generación de nueva cultura, regulaciones claras, sencillas y predecibles, consistencia y coherencia normativa) y largo plazo (seguimiento y evaluación de resultados, seguridad jurídica, predictibilidad y claridad); teniendo como objetivo de impacto

contribuir al desarrollo integral, sostenible y al bienestar social; el Gráfico N° 40 muestra los instrumentos que soportan la mejora de calidad regulatoria

**Gráfico N° 40. Instrumentos para la mejora de la calidad regulatoria en el Perú**



Fuente: SGP-SSAR, 2020.

### **De los efectos del dictamen de la CMCR sobre los proyectos regulatorios en las entidades públicas del Poder Ejecutivo**

La aplicación del AIR Ex Ante en las entidades públicas del Poder Ejecutivo, será progresiva, en este sentido, en el artículo 16 se establece que las propuestas de regulaciones o modificación de las mismas que se desarrollan en el marco de lo dispuesto en el artículo 10 del reglamento, requieren de la emisión del dictamen por parte de la CMCR; y están sujetas a los siguientes efectos:

1. Si el proyecto de creación o modificación de regulación es sectorial, requiere del dictamen favorable por parte de la CMCR para continuar con el proceso de aprobación.
2. Si el proyecto de creación o modificación de regulación es multisectorial por requerir el refrendo de dos o más ministros o el voto aprobatorio del Consejo de Ministros, requiere del dictamen favorable por parte de la CMCR para ingresar al proceso de evaluación de la Comisión de Coordinación Viceministerial (CCV).

Asimismo, se establece que si en el proceso de evaluación por la CCV de los proyectos de creación o modificación de regulaciones multisectoriales, se emite observaciones que impactan en el dictamen obtenido en el AIR Ex Ante, la entidad pública proponente remite la nueva propuesta, vía medio electrónico, a la CMCR para que realice una evaluación y emita su dictamen en un plazo no mayor de cinco (05) días hábiles.

### De las responsabilidades de las entidades públicas:

Teniendo en cuenta las recomendaciones de la OCDE y los resultados de las encuestas realizadas en los talleres de difusión del proyecto de reglamento, se requiere el compromiso de la alta dirección de las entidades públicas; así como ir fortaleciendo y generando conocimiento y fortaleciendo capacidades en un equipo multidisciplinario de especialistas para la elaboración del AIR Ex Ante por parte de las entidades públicas. A continuación, se sintetiza los principales roles que asumen las entidades públicas. La Tabla N° 8 sintetiza los principales roles que asumen las entidades del Poder Ejecutivo.

**Tabla N° 08. Principales roles que asumen las entidades públicas**

<b>Ministerios</b>	<b>Organismos públicos</b>
<p><b><u>Alta Dirección:</u></b></p> <ul style="list-style-type: none"><li>• El/la Ministro/a es el/la responsable de conducir la Mejora de Calidad Regulatoria dentro del Ministerio, facilitando el cumplimiento de las normas sobre la materia.</li><li>• El/la Viceministro/a es el/la responsable de la supervisión y del cumplimiento de las normas aplicables para la realización del AIR Ex Ante por parte de sus órganos a su cargo.</li><li>• El/la Secretario/a General es el/la responsable de coadyuvar a través de sus órganos de apoyo y asesoramiento en el proceso de elaboración del AIR Ex Ante y proyecto de regulación. Es responsable de remitir la documentación relativa al AIR Ex Ante a la Secretaría Técnica de la CMCR.</li></ul>	<p><b><u>Alta Dirección:</u></b></p> <ul style="list-style-type: none"><li>• El/la presidente/a del Consejo Directivo o el/la Titular de la Entidad es el/la encargado/a y responsable de conducir y supervisar la mejora de calidad regulatoria dentro de la entidad, facilitando el cumplimiento de las normas sobre la materia.</li><li>• El/la Gerente/a General o quienes hagan sus veces es el/la responsable de coadyuvar a través de sus órganos de apoyo y asesoramiento en el proceso de elaboración del AIR Ex Ante. Es responsable de remitir la documentación relativa al AIR Ex Ante a la Secretaría Técnica de la CMCR.</li></ul>
<p>El/la oficial para la mejora de calidad regulatoria de la entidad (designado por el ministro o por el titular del organismo público) es el/la responsable de asegurar la adecuada implementación del reglamento y del Manual para la aplicación del AIR Ex Ante y demás lineamientos que se emitan en el marco de la mejora de la calidad regulatoria; así como es el punto de enlace técnico con la CMCR. La designación recae en un profesional de la entidad que tenga experiencia en el proceso de elaboración, articulación con demás entidades e implementación de regulaciones.</p>	
<p>Los equipos multidisciplinarios de trabajo conformados por las entidades públicas para llevar a cabo las tareas relacionadas al cumplimiento del objeto y finalidad del reglamento siguiendo los lineamientos establecidos en el Manual para la aplicación del AIR Ex Ante.</p>	

Fuente: SGP-SSAR, 2020.

Para las demás entidades de la Administración Pública aplica lo dispuesto para los organismos públicos en cuanto corresponda y se sujetan a los lineamientos que, para tal efecto, aprueba la Secretaría de Gestión Pública, según lo dispuesto en la Décimo Primera Disposición Complementaria Final del reglamento.

En los artículos 17 y 18, se desarrollan las responsabilidades de las entidades públicas del Poder Ejecutivo, tanto para los ministerios como para los organismos públicos, así como las obligaciones que deben cumplir para la adecuada elaboración del AIR Ex Ante y para el fortalecimiento del proceso de mejora de la calidad regulatoria. Entre las principales obligaciones se encuentran:

- Organizar equipos multidisciplinarios de trabajo en base a la necesidad y complejidad de la materia a desarrollar en el AIR Ex Ante en el marco de los lineamientos que se establezcan en el Manual para la aplicación del AIR Ex Ante; donde se establecen los criterios a tener en cuenta para la organización de los equipos; con la finalidad de ir generando un nuevo proceso en la producción normativa y una nueva cultura de cambio de paradigmas en la forma como se elaboran las regulaciones.
- Planificar y programar anticipadamente la generación de evidencia, la recolección y análisis de datos para la solución de un problema público, la elaboración del AIR Ex Ante, así como la consulta o participación temprana en el proceso de obtención de la propuesta regulatoria.
- Coordinar con el Instituto Nacional de Estadísticas e Informática (INEI) y otras entidades públicas que administran información oficial del Estado, la generación o intercambio de datos e información oficial con la finalidad de actualizar y contribuir con la sistematización integral de datos para la Mejora de la Calidad Regulatoria basada en evidencia.
- Fortalecer la generación, análisis y sistematización de información constante; así como establecer procesos internos adecuados en la producción normativa en aras de la Mejora de la Calidad Regulatoria.
- Procurar y prever los recursos necesarios para la generación de data, elaboración del AIR Ex Ante, la consulta pública, así como para la implementación, monitoreo, evaluación y seguimiento de la regulación cuando entre en vigencia, a través de su incorporación en el Plan Operativo Institucional y en el Plan de Presupuesto de Apertura o sus modificatorias, cuando lo considere pertinente, teniendo en cuenta la importancia de la materia a regular, la magnitud del problema y de los grupos afectados, las alternativas de solución a evaluar, los mecanismos de cumplimiento que se usarán para la adecuada implementación de la regulación, entre otros criterios objetivos y razonables que la entidad considere pertinente previo a su inclusión en los citados instrumentos de gestión.

Para el establecimiento de los equipos multidisciplinarios, se tiene en cuenta la respuesta a los cuestionarios sobre el proceso de producción normativa y Análisis de Calidad Regulatoria enviado a 176 profesionales de 51 entidades públicas vinculados con áreas de elaboración de proyectos normativos donde señalan que son varios los órganos de asesoramiento, de apoyo y de línea que intervienen en el proceso regulatorio y recomiendan para la mejora de la calidad regulatoria la necesidad de generar equipos multidisciplinarios los cuales se organizarán dependiendo de la necesidad y complejidad de la materia a desarrollar en el AIR Ex Ante y siguiendo los lineamientos que se establezcan en el Manual para la aplicación del AIR Ex Ante.

Finalmente, en el Manual para la aplicación AIR Ex Ante se establecerán los mecanismos de articulación entre las entidades públicas y la CMCR; así como los criterios a seguir para la conformación de equipos multidisciplinarios.

### **De la Comisión Multisectorial de Calidad Regulatoria**

En el artículo 19 se señala que la Comisión Multisectorial de Calidad Regulatoria (CMCR), depende de la Presidencia del Consejo de Ministros y es de naturaleza permanente; y tiene como objeto evaluar el AIR Ex Ante de los proyectos regulatorios que presenten las entidades públicas del Poder Ejecutivo en el marco de lo dispuesto en el artículo 10 del reglamento; así como el análisis de calidad regulatoria de la creación o modificación de procedimientos administrativos de corresponder, como parte del proceso de mejora de calidad regulatoria.

La CMCR se estableció en el numeral 2.4 del artículo 2 del Decreto Legislativo N° 1310, Decreto Legislativo que aprueba medidas adicionales de simplificación administrativa y fue formalmente

creada en su Reglamento N° 061-2019-PCM en el marco de lo establecido en la Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, la misma que en el presente Reglamento incrementa atribuciones para la adecuada implementación del AIR Ex Ante.

Sus miembros son el/la Secretario/a General de la Presidencia del Consejo de Ministros, o su representante, quien la preside; el/la Viceministro/a de Economía del Ministerio de Economía y Finanzas, o su representante; el/la Viceministro/a de Justicia del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, o su representante. Los representantes de los titulares de la CMCR, recae en los órganos de línea que tienen la función en materia de calidad regulatoria en el Reglamento de Organización y Funciones de las entidades que lo conforman ya que son los órganos técnicos normativos responsables de proponer y ejecutar las políticas públicas y normas sustantivas de la entidad<sup>22</sup>. Es importante precisar el fortalecimiento de la CMCR con la finalidad de ir desarrollando una gobernanza sólida en la implementación del AIR Ex Ante, la misma que está acorde con las recomendaciones realizadas por la OCDE (2019) en su estudio sobre la Implementación del Análisis de Impacto Regulatorio en el Gobierno Central del Perú: Estudios de caso 2014-16.

El rol de la CMCR se desarrolla en los artículos 19 al 26. La Tabla N° 09 muestra la conformación de los representantes de los titulares de la CMCR que recae en órgano de línea que tienen funciones en calidad regulatoria en el Reglamento de Organización y Funciones y su Secretaría Técnica.

**Tabla N° 09. Actuación de la CMCR**

CMCR	Secretaría Técnica de la CMCR
<p><b>Representantes de los miembros titulares:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• El/la Secretario/a de Gestión Pública de la Presidencia del Consejo de Ministros.</li> <li>• El/la Director/a de la Dirección de Eficiencia Normativa para la Productividad y Competencia del Ministerio de Economía y Finanzas.</li> <li>• El/la Director/a de la Dirección General de Desarrollo Normativo y Calidad Regulatoria del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.</li> </ul>	<p>Recae en la Subsecretaría de Simplificación y Análisis Regulatorio, o la que haga sus veces, de la Secretaría de Gestión Pública de la Presidencia del Consejo de Ministros</p>
<p>La CMCR, para el adecuado cumplimiento de sus funciones, conforma equipos técnicos especializados, integrados por especialistas de las entidades públicas miembros de la CMCR, quienes participan integralmente con la Secretaría Técnica en el proceso de evaluación del AIR Ex Ante teniendo en cuenta la materia y los impactos del proyecto regulatorio que se quiere evaluar.</p>	
<p>La CMCR puede invitar en el proceso de evaluación a especialistas de otros sectores, a especialistas o representantes de la sociedad civil y del sector privado de reconocida capacidad o experiencia cuando resulte necesario por la naturaleza, el alcance y los impactos de los proyectos regulatorios; cuando haya dudas o requiera mayor profundización en temas técnicos para apoyar y fortalecer el proceso de revisión del AIR Ex Ante; como por ejemplo, si el impacto de un proyecto regulatorio es en materia de competencia, podrá convocar a especialistas del INDECOPI u otro sector; así como podrán participar</p>	

<sup>22</sup> Artículo 24 de la Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo.

profesionales de la entidad que propone la regulación que no haya estado involucrado directa o indirectamente en la propuesta de proyecto regulatoria, cuando así lo requiera.

Sus principales funciones son:

1. Validar el AIR Ex Ante y el proyecto de regulación que presenten las entidades públicas del Poder Ejecutivo en el marco de lo dispuesto en el artículo 10 del reglamento en base a la evaluación presentada por la Secretaría Técnica.
2. Proponer recomendaciones o mejoras a los lineamientos sobre el AIR Ex Ante emitidos por los organismos reguladores para mantener coherencia con el ordenamiento jurídico.
3. Velar por el cumplimiento del reglamento, el Manual para la aplicación del AIR Ex Ante y demás documentos complementarios.
4. Proponer a la Presidencia del Consejo de Ministros, la aprobación del Manual para la aplicación del AIR Ex Ante; el Manual del Evaluador y metodologías complementarias; así como las posteriores actualizaciones o modificaciones que estime pertinentes.
5. Presentar anualmente un resumen ejecutivo al/la Presidente(a) del Consejo de Ministros sobre resultados y grado de avance del proceso de implementación del AIR Ex Ante en las entidades públicas, para lo cual se establecerá el mecanismo adecuado para la recolección de información a través de la Secretaría Técnica, todo el proceso de implementación se sistematiza en el Manual AIR Ex Ante y su articulación con las entidades públicas.

En cuanto a las funciones de la Secretaría Técnica de la CMCR, es importante resaltar que en la primera fase del proceso de implementación, el esfuerzo se centrará en el acompañamiento, capacitación y asistencia técnica a las entidades del Poder Ejecutivo para el adecuado desarrollo del AIR Ex Ante, para lo cual se contará con los recursos humanos necesarios, así como con la preparación debida para absolver las consultas o dudas que se presenten en el proceso de implementación, siendo sus funciones:

1. Evaluar con los equipos técnicos especializados conformados por la CMCR, el documento que sistematiza el AIR Ex Ante, la exposición de motivos y el proyecto de regulación que presenten las entidades públicas del Poder Ejecutivo en el marco de lo dispuesto en el artículo 10 del presente reglamento y presentar los resultados a la CMCR para la validación respectiva.
2. Revisar que las entidades públicas del Poder Ejecutivo hayan cumplido con remitir toda la documentación completa relativa al AIR Ex Ante y su proyecto de regulación previo al inicio de la evaluación.
3. Coordinar, brindar asesoría y asistencia técnica a las entidades públicas para la implementación del AIR Ex Ante.
4. Coordinar y hacer seguimiento del cumplimiento del presente reglamento, del Manual para la aplicación del AIR Ex Ante, de los instrumentos y metodologías, manteniendo informada a la CMCR.
5. Invitar a especialistas de otros sectores, o especialistas o representantes de la sociedad civil y del sector privado cuando resulte necesario teniendo en cuenta el tema a evaluar.
6. Mantener coordinación técnica con los equipos multidisciplinarios de las entidades públicas, así como apoyar en el proceso de articulación de las entidades públicas cuando se trate de proyectos regulatorios de carácter multisectorial.
7. Formular y proponer a la CMCR el resumen ejecutivo anual sobre resultados y avances o mejoras en la aplicación del AIR Ex Ante.
8. Recibir, consolidar y llevar un registro ordenado de los reportes de evaluación de impacto regulatorio realizado por los organismos reguladores.
9. Proponer a la CMCR, el proyecto de Manual para la aplicación del AIR Ex Ante, el Manual del Evaluador y metodologías complementarias, así como las posteriores actualizaciones o modificaciones que estime pertinentes.
10. Difundir a través del aplicativo informático AIR: el documento que sistematiza el AIR Ex Ante, la exposición de motivos y el proyecto normativo remitido por la entidad pública del Poder

Ejecutivo, las evaluaciones y el resultado que realice la CMCR, los proyectos regulatorios que se encuentran exceptuados del AIR Ex Ante, y demás información complementaria que se emita en las distintas fases del proceso del AIR Ex Ante.

11. Otros que le asigne la CMCR

Para el establecimiento de los equipos técnicos especializados por parte de la CMCR-ST, se tiene en cuenta las respuestas a los cuestionarios sobre el desarrollo del proceso de producción normativa y Análisis de Calidad Regulatoria enviados a 176 profesionales de 51 entidades públicas vinculados con áreas de elaboración de proyectos normativos. Sobre el desempeño en cuanto al tiempo de evaluación y de coordinación señalan que es aceptable, entre un 70 a 85% de los entrevistados señalan que el desempeño es “medianamente eficiente” y “eficiente” y un porcentaje del 5% califica el desempeño como muy deficiente. Como principales problemas que se presentan en dicho proceso señalan: la desarticulación entre la CMCR y ST, la demora en atención en absolución de consultas por parte de la CMCR, en algunos casos, el planteamiento de observaciones nuevas que en la primera revisión no habían sido planteadas; las observaciones no son claras o reiteran completar información por falta de comprensión del alcance de la información brindada, o se modifica los criterios de observación y; tienen que volver a reunir al equipo de trabajo para absolver observaciones que ya fueron dadas a la ST y que la CMCR lo reitera generando ineficiencia y malestar en las entidades públicas.

En este sentido, se plantea la conformación de equipos técnicos especializados, integrados por especialistas de las entidades públicas miembros de la CMCR (PCM, MINJUSDH y MEF), quienes participan integralmente con la Secretaría Técnica en el proceso de evaluación del AIR Ex Ante y luego del análisis se presenta el resultado a la CMCR para emitir su voto validando u observando el AIR Ex Ante.

Asimismo, en base a dicha evidencia en el artículo 25 se establece la elaboración del Manual del Evaluador a ser usado por la CMCR-ST con la finalidad de generar predictibilidad en la toma de decisiones y transparencia en los criterios a usar en el proceso de evaluación, los mismos que serán aprobados conforme a lo dispuesto en la Cuarta Disposición Complementaria Final del Reglamento.

El reglamento interno de la CMCR establece las condiciones o criterios para la conformación de equipos técnicos especializados integrados por representantes del MEF, MINJUSDH y PCM; así como los lineamientos a seguir en caso se requiera la participación de especialistas de otros sectores, a especialistas o representantes de la sociedad civil y del sector privado de reconocida capacidad o experiencia.

Finalmente, el artículo 26 del Reglamento señala que la CMCR puede invitar a representantes de otros Poderes del Estado, organismos constitucionalmente autónomos, entidades públicas, privadas, academia a nivel nacional o internacional para que coadyuven al cumplimiento de su objetivo. El Reglamento Interno establece los lineamientos para la implementación del citado artículo.

### **De la participación del Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) y demás entidades públicas que administran información oficial**

Una de las características importantes del AIR Ex Ante es la generación de evidencia, entendida esta como el resultado del análisis de datos obtenidos a través de la identificación, recolección, sistematización, análisis y evaluación de información en cualquier etapa del ciclo regulatorio. Los datos estadísticos, documentos, u otra información empírica nacional o internacional deben ser

obtenidas de fuente oficial o confiable o a través del uso de metodologías reconocidas para sustentar la intervención de las entidades públicas a través de una regulación.

En el artículo 27 se establece el rol que asume el Instituto Nacional de Informática y Estadística y demás entidades públicas que produzcan, posean o administren información oficial, con el objetivo de brindar datos estadísticos e información través de medios digitales, sin necesidad de requerirlo por medio físico a cualquier entidad pública que lo requiera. Es importante que las entidades públicas a través de canales digitales o sistemas de interoperabilidad compartan información o evaluación de datos estadísticos que sirvan como evidencia para proponer soluciones efectivas a problemas reales previo diagnóstico y análisis de datos.

Asimismo, se establece que la coordinación e información que se requiera son solicitadas a través del Secretario(a) General o quien haga sus veces o el/la Oficial de Mejora de Calidad Regulatoria de la entidad, vía medio electrónico, al INEI o demás entidades públicas que administren información oficial, de corresponder; sin requerir ninguna otra formalidad. Cabe precisar que la Secretaría de Gestión Pública realizará las coordinaciones con el INEI para establecer el proceso adecuado de articulación y solicitud de información por parte de las entidades públicas.

### **Supuestos que están fuera del alcance del AIR EX ANTE:**

En el artículo 28, se establecen los supuestos que se encuentran fuera del alcance del AIR Ex Ante, para fijar dicho contenido se tuvo en cuenta los alcances y recomendaciones que brindaron los servidores públicos que participaron en el taller de difusión y retroalimentación, el alcance particular de las medidas, la naturaleza de las disposiciones emitidas, así como las disposiciones normativas que regulan la materia; por lo que no se encuentran comprendidos en el AIR Ex Ante, siendo declarados improcedentes por la CMCR en los siguientes supuestos:

1. Las disposiciones normativas emitidas para la designación de funcionarios o cualquier cargo de confianza, autorización o comisiones de viaje, creación y conformación de comisiones sectoriales o multisectoriales, grupos de trabajo, comisiones consultivas, oficialización de eventos, declaración de interés nacional que no generen efectos a terceros, otorgamiento de subvenciones, donaciones, transferencias financieras, realización de concursos o eventos, peticiones de gracia, indultos y conmutaciones de penas, extradiciones, reparaciones económicas, la fe de erratas y la prepublicación de proyectos regulatorios o cualquier disposición normativa de carácter particular.

Este supuesto abarca las disposiciones que mayormente se emiten a nivel de Resoluciones Ministeriales o Resoluciones Supremas en la actuación del funcionamiento del Estado (cuando se designan cargos de confianza, funcionarios públicos, autorizaciones de viajes nacionales o internacionales) o son disposiciones de alcance particular o determinado (indulto, extradiciones, otorgamiento de reparaciones y/o subvenciones económicas, etc). Así como cuando, a través de Decretos Supremos, se otorgan subvenciones, donaciones, transferencias financieras las mismas que se emiten en el marco de las normas que regulan la materia.

2. Las resoluciones emitidas en el marco de un procedimiento sancionador, trilateral, de solución de controversias, disciplinario, de fiscalización, o de un procedimiento administrativo especial o general incluyendo las resoluciones impugnatorias.

Este supuesto abarca a las resoluciones de alcance particular o que se configure la emisión de un acto administrativo y las resoluciones en vía recursiva (reconsideraciones,

apelaciones); cabe precisar que dichas resoluciones se emiten por las autoridades competentes y los órganos colegiados en el marco de sus atribuciones (tribunales administrativos, Comisiones, entre otros).

3. Las resoluciones emitidas para la gestión interna de la entidad pública (resoluciones administrativas, resoluciones de delegación, encargos de gestión, convenios u otros medios de colaboración interinstitucional, resoluciones que aprueban lineamientos, directivas, manuales o guías internas, o cualquier otra resolución que se emita para la adecuada organización o el cumplimiento de funciones); así como para la mejor gestión de dependencias descentralizadas.

Este supuesto, abarca a las resoluciones que se emitan para el adecuado funcionamiento interno de una entidad pública, como por ejemplo guías de atención al ciudadano, directivas que emiten las entidades para regular regulan el régimen disciplinario interno, o directivas de personal, tesorería, contabilidad, presupuesto; ya que se rigen por las disposiciones que emiten los rectores de los Sistemas Administrativos. En cuanto a las dependencias descentralizadas se encuentran, como por ejemplo ,las normas que emite MINEDU para el adecuado funcionamiento de las UGELs, o los procesos que realiza para la mejor gestión de las mismas como, por ejemplo, el diseño de Currículo Nacional de la Educación Básica, los Diseños Curriculares Nacionales, los Modelos de Servicio Educativo, los Lineamientos Académicos Generales, el Catálogo de Oferta Formativa entre otros documentos.

4. Las disposiciones normativas relativas a la transferencia de competencias o funciones, de demarcación territorial y programas sociales en tanto se regulan por las normas de la materia.

Este supuesto abarca la transferencia de funciones a distintos niveles de gobierno regional y local y se rige por la Constitución Política del Perú, la Ley de Bases de la Descentralización, la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, la Ley Orgánica de Municipalidades, así como por las Leyes de Organización y Funciones de los Ministerios; así como las norma que emita la Presidencia del Consejo de Ministros en materia de demarcación territorial. Así como la creación de programas sociales que siguen la normativa vigente para su creación o modificación.

5. Las disposiciones normativas de organización, reorganización o fusión de entidades (como proyectos de normas con rango de ley o reglamentos de organización y funciones, fusiones de entidades, creación de programas o proyectos, entre otros), creación de órganos y oficinas desconcentradas, manuales operativos de programas y proyectos, y demás normas de organización, las cuales se regulan por las normas de la materia.

Este supuesto abarca el diseño, estructura, organización y funcionamiento de las entidades del Estado, para lo cual se rigen por la Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, la Ley N° 27658, Ley Marco de la Modernización de la Gestión del Estado y las disposiciones normativas que emita la Presidencia del Consejo de Ministros a través de la Secretaría de Gestión Pública como rector del Sistema de Modernización de la Gestión Pública.

6. Las disposiciones normativas emitidas en el desarrollo, funcionamiento e implementación de los sistemas administrativos del Estado señaladas en el artículo 46 de la Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo; así como sus normas complementarias.

Este supuesto abarca las disposiciones normativas que se emitan los órganos rectores de los sistemas administrativos para la gestión de recursos humanos, abastecimiento, presupuesto, tesorería, endeudamiento, contabilidad, inversión pública, planeamiento estratégico, control,

defensa judicial de Estado y modernización de la gestión pública, las mismas que se sujetan a las reglas que emitan las entidades públicas que son rectores en dichos sistemas. Cabe precisar que en la emisión de dichas normativas no deben establecer reglas que alcance algún supuesto señalado en el artículo 10 del Reglamento.

7. Las disposiciones normativas y los procedimientos administrativos de naturaleza tributaria.

Este supuesto, abarca las disposiciones normativas de naturaleza tributaria y la creación, modificación o supresión de los distintos tipos de tributos (impuesto, contribución, tasa; entre otros) se regula por las normas específicas que regulan la materia. Esta excepción se encuentra en concordancia con lo dispuesto en el numeral 2.11 del artículo 2 del Decreto Legislativo N° 1310, Decreto Legislativo que aprueba medidas adicionales de simplificación administrativa.

8. La declaratoria y prórrogas de los estados de excepción previstos en el artículo 137 de la Constitución Política del Perú, las cuales se rigen por las normas de la materia.

Este supuesto abarca las disposiciones que se emiten en el marco de una declaratoria de emergencia o de un régimen de excepción regulado en el artículo 137 de la Constitución Política del Perú; y las que se sustenten por razones de seguridad nacional que generaría riesgo para la integridad territorial o subsistencia del sistema democrático, o contra actividades de inteligencia y contrainteligencia (planes de defensa militar, operaciones o planes de inteligencia y contrainteligencia, entre otros).

9. Los Decretos de Urgencia que dictan medidas extraordinarias en materia económica y financiera.

Este supuesto se establece ya que los Decretos de Urgencia son normas con rango y fuerza de ley por las que se dictan medidas extraordinarias en materia económica y financiera, salvo materia tributaria. Se expiden cuando así lo requiere el interés nacional. Se fundamentan en la urgencia de normar situaciones extraordinarias e imprevisibles. Es decir, no es la regla en un estado democrático de derecho emitir decretos de urgencia salvo medidas extraordinarias y por un periodo determinado.

10. El Texto Único de Procedimientos Administrativos, su modificación, actualización o simplificación de los procedimientos administrativos o servicios prestados en exclusividad compendiados en el citado instrumento de gestión; así como, los instrumentos de gestión que compendian los servicios no exclusivos y, la estandarización de procedimientos administrativos y servicios prestados en exclusividad, los cuales se regulan por la norma de la materia.

Este supuesto abarca al TUPA que es un instrumento de gestión que compendia procedimientos administrativos y servicios prestados en exclusividad en el marco de lo dispuesto en la Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley de Procedimiento Administrativo General o el TUSNE que compendia servicios no exclusivos; ambos se sujetan a las normas vigentes que regulan la materia y a los que emita la Presidencia del Consejo de Ministros rectora en simplificación administrativa. Asimismo, la estandarización de procedimientos es una herramienta de simplificación administrativa que se rige por lo dispuesto en el TUO de la Ley N° 27444.

El decreto supremo que aprueba procedimientos administrativos estandarizados no es una norma sustantiva, tienen más un carácter administrativo, ya que la norma propone uniformizar los Textos Únicos de Procedimientos Administrativos - TUPA de las entidades a través un TUPA modelo con base a los procedimientos administrativos y servicios prestados en exclusividad creados en normas con rangos de ley, decretos legislativos y decretos supremos, por ende, no crea regulaciones, sin embargo, contribuye administrativamente a mejorar la implementación de las mismas. Adicionalmente, se debe destacar el que el TUPA constituye un documento de gestión y por ende no ingresa dentro del ámbito de aplicación del AIR.

El artículo 41 del TUO de la Ley N° 27444 contiene el mandato específico para la aprobación del documento de gestión, pues establece que mediante decreto supremo refrendado por la Presidencia del Consejo de Ministros se aprueban los procedimientos administrativos estandarizados de obligatoria aplicación por las entidades competentes para tramitarlos, las que no están facultadas para modificarlos o alterarlos. En ese sentido, para la implementación de la norma toma en cuenta las siguientes consideraciones:

- Para asegurar que los procedimientos sean comunes en las entidades a cargo del mismo trámite el decreto supremo aprueba dos instrumentos de gestión de simplificación administrativa como son el Formato TUPA y Tablas ASME con el flujo óptimo que resulta aplicable en los términos que sean establecidos.
- El decreto supremo optimiza el proceso de elaboración del TUPA, pues las entidades únicamente deben incorporar los procedimientos estandarizados al documento de gestión aplicando los dos instrumentos de gestión aprobados, efectuando únicamente la determinación de los derechos de tramitación, en caso corresponda, a partir de las actividades establecidas en las tablas ASME así como otra información, como es el caso de las instancias de resolución. Para ello, establece un plazo máximo de adecuación.
- Logra preservar la seguridad jurídica en favor de los administrados pues estos contarán con la información relacionada a los trámites en un menor tiempo al que, en la actualidad, se produce desde la emisión de la normativa que regula los procedimientos (ley o decreto supremo) y su establecimiento en el respectivo TUPA de acuerdo con la base legal vigente.
- El decreto supremo que aprueba los procedimientos administrativos estandarizados no constituye una norma sustantiva pues recoge y sistematiza los procedimientos y servicios con los respectivos requisitos, plazos, calificación que fueron previamente aprobados en una norma sustantiva como las previstas en el numeral 40.1 del artículo 40 del TUO de la Ley N° 27444.
- La norma no deroga ni modifica norma alguna del ordenamiento jurídico vigente, sino que lo complementa mediante la aprobación de un procedimiento administrativo estandarizado que por su carácter obligatorio contribuirá a reducir la discrecionalidad y dispersión de criterios en los que incurren las distintas entidades públicas, generando mayor predictibilidad al ciudadano.
- La norma no tiene carácter innovativo, modificadorio o derogatorio de alguna norma del ordenamiento jurídico, pues recoge y estandariza la tramitación de procedimientos administrativos cuya base legal se encuentra vigente al momento de la emisión del Decreto Supremo que estandariza.

11. Las políticas nacionales, sectoriales y multisectoriales, planes estratégicos y operativos, o demás planes, estrategias o instrumentos de gestión que se elaboran y aprueban en el marco de las disposiciones que los regulan.

Este supuesto rige los lineamientos que, para tal efecto, emite el Centro Nacional de Planeamiento Estratégico – CEPLAN por ser rector en la materia. Así como con relación a los planes operativos y demás instrumentos de gestión (Plan Institucional de Apertura, Plan Anual de Adquisiciones y Contrataciones, transferencias presupuestarias, entre otros) que se emitan en el marco de las disposiciones que dicta el Ministerio de Economía y Finanzas por ser rector en la materia.

12. Los procedimientos administrativos contenidos o derivados de los acuerdos comerciales u otros acuerdos internacionales suscritos por el Perú, las negociaciones comerciales internacionales.

Este supuesto abarca a los procedimientos administrativos que se encuentren desarrollados en acuerdos comerciales u otros acuerdos internacionales en los que el Perú es parte integrante, en este supuesto, la entidad pública sustenta que dichos acuerdos contienen el procedimiento administrativo en su integridad.

Cabe precisar que no se encuentran en el ámbito de acción las negociaciones comerciales internacionales que tienen carácter de reservado según las normas que los regulan.

Este supuesto también incluye expresamente a los acuerdos internacionales suscritos por el Perú, como por ejemplo El acuerdo de Cartagena y las Decisiones de la CAN, constituyen lo que se conoce como «Derecho Comunitario secundario o derivado» y gozan de características especiales, como la aplicación inmediata por parte de los países miembros, preminencia sobre el ordenamiento jurídico nacional, efecto directo y el no requerir para su entrada en vigencia de procesos de incorporación a los ordenamientos nacionales. Estas características se desprenden directamente de lo establecido por el Tratado de Creación del Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina, suscrito en 1979, modificado por el Protocolo de Cochabamba, aprobado por el Congreso de República a través de la Resolución Legislativa N° 26674 de 1996, de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 56 de la Constitución Política del Perú, y ratificado mediante el Decreto Supremo N° 044-96-RE, publicado el 3 de noviembre de 1996.

Los artículos 2 y 3 del Tratado de Creación del Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina señalan que “Las Decisiones obligan a los Países Miembros desde la fecha en

De Angie Meléndez Huamán para todos: 03:17 PM

que sean aprobadas por el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores o por la Comisión de la Comunidad Andina”, y “Las Decisiones del Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores o de la Comisión y las Resoluciones de la Secretaria General serán directamente aplicables en los Países Miembros a partir de la fecha de su publicación en la Gaceta Oficial del Acuerdo, a menos que las mismas señalen una fecha posterior (...)”.

Finalmente, cabe mencionar que los Tratados, son parte del derecho nacional y posee rango de ley, de acuerdo al artículo 55 y numeral 4 del artículo 200 de la Constitución Política del Perú, y conforme lo ha reconocido el Tribunal Constitucional en Pleno Jurisdiccional en la sentencia recaída en el expediente N° 047-2004-AI/TC, en la que ha establecido que los tratados internacionales son fuente de derecho en el ordenamiento jurídico peruano, y por mandato de dicha disposición constitucional se produce una integración o recepción normativa del tratado al derecho nacional”.

13. Las disposiciones normativas complementarias que formulan las entidades con finalidad informativa como guías orientadoras, protocolos de actuación, articulación con otras entidades, para la prestación de algún servicio o ejercicio adecuado de sus funciones.

Este supuesto abarca, toda disposición que las entidades públicas emiten con la finalidad de brindar aclaraciones o información sobre la actuación de la entidad en determinada materia, o ya sea para la prestación de un servicio como por ejemplo la guía de atención de calidad al ciudadano, entre otros.

14. Las disposiciones normativas que se emitan en el marco de lo dispuesto en el Decreto Legislativo N° 1095, Decreto Legislativo que establece reglas de empleo y uso de la fuerza por parte de la Fuerzas Armadas en el territorio nacional o norma que lo modifique o sustituya.

El Decreto Legislativo N° 1009, habilita a la emisión de disposiciones normativas que autorizan la intervención de las Fuerzas Armadas en apoyo a la Policía Nacional del Perú, para el mantenimiento del orden interno y seguridad, que dispone que las Fuerzas Armadas pueden actuar en apoyo a la Policía Nacional del Perú en caso de Tráfico Ilícito de Drogas, terrorismo, protección de instalaciones estratégicas para el funcionamiento del país y servicios públicos esenciales, así como en otros casos constitucionalmente justificados, en que la capacidad de la Policía sea sobrepasada en el control del orden interno, sea previsible o existiera el peligro de que esto ocurriera.

15. Las disposiciones normativas relacionadas con el manejo de las pesquerías como la aplicación de vedas, inicio o cierre de temporadas de pesca, regímenes de pesca de carácter temporal, suspensiones de actividades pesqueras u otras medidas de preservación y explotación racional de los recursos hidrobiológicos que tengan naturaleza transitoria, incluidas las relacionadas con la actividad acuícola; con la finalidad de garantizar la sostenibilidad de los recursos, y que cuenten con informe técnico del Instituto del Mar del Perú u otro competente.

El Ministerio de la Producción, de acuerdo con el artículo 22 de la Ley General de Pesca, Decreto Ley N° 25977, y el artículo 19 del Reglamento de la Ley General de Pesca, modificado por el Decreto Supremo N° 008-2012-PRODUCE tiene la facultad de establecer, entre otros, por Resolución Ministerial, vedas o suspensiones de actividades extractivas de determinada pesquería en el ámbito marino con la finalidad de garantizar la sostenibilidad de los recursos hidrobiológicos, previo informe del IMARPE u otro competente.

En ese sentido, las disposiciones normativas relacionadas con el manejo de las pesquerías como la aplicación de vedas, inicio o cierre de temporadas de pesca, regímenes de pesca de carácter temporal, suspensiones de actividades pesqueras u otras medidas de preservación y explotación racional de los recursos hidrobiológicos, incluidas las relacionadas con la actividad acuícola, que tengan naturaleza transitoria responden a un criterio científico que busca mantener la sostenibilidad de los recursos hidrobiológicos, cuya oportunidad de establecerlas están asociadas a criterios biológicos, la sostenibilidad de los recursos o criterios ambientales; previo informe favorable de las autoridades competentes.

16. Las normas técnicas en cumplimiento del Convenio de Aviación Civil Internacional que recogen las normas y métodos recomendados por la Organización de Aviación Civil Internacional que fomenta la organización y estándares uniformes del transporte aéreo internacional para lograr el desarrollo seguro y ordenado de la aviación civil internacional.

El Perú es país signatario del Convenio de Aviación Civil Internacional (Convenio de Chicago), ratificado con Resolución Legislativa N° 10358, y como tal, de acuerdo al artículo 37 del Convenio, se encuentra comprometido a lograr el más alto grado de uniformidad en las reglamentaciones y normas relativas a las aeronaves, personal, aerovías y servicios auxiliares, siguiendo las normas y métodos recomendados que dicta la Organización de Aviación Civil Internacional – OACI, organismo de las Naciones Unidas que desarrolla principios y técnicas de navegación aérea internacional y fomenta la organización y el desenvolvimiento del transporte aéreo internacional para lograr el desarrollo seguro y ordenado de la aviación civil internacional.

En cumplimiento del Convenio de Aviación Civil Internacional y de acuerdo a las competencias contempladas en el inciso c) del artículo 9 de la Ley No. 27261, Ley de Aeronáutica Civil del Perú, la Dirección General de Aeronáutica Civil (DGAC) como dependencia del MTC que ejerce la autoridad aeronáutica civil en el país, aprueba las Regulaciones Aeronáuticas del Perú (RAP) y normas técnicas las cuales regulan aspectos de

orden técnico y operativo de las actividades aeronáuticas civiles y recogen las normas y métodos recomendados por la OACI. De acuerdo a lo señalado, la emisión y modificación de las Regulaciones Aeronáuticas del Perú y las Normas Técnicas se realiza en cumplimiento de una obligación internacional asumida por el Estado Peruano. Cabe señalar que el Perú es auditado permanentemente por la OACI quien verifica que se hayan recogido en la legislación nacional las normas y métodos recomendados por la Organización.

17. Las disposiciones normativas que se emitan a efectos de regular aspectos técnicos vinculados a garantizar la seguridad o evitar el desabastecimiento para la continuidad de la prestación de servicios públicos cuando se presente situaciones de eminente desabastecimiento o de alto riesgo ocasionados por eventos inesperados e impredecibles que pueden producir un daño a la vida o al ambiente.

Este numeral, abarca a las disposiciones normativas que se emiten por situaciones de eminente desabastecimiento o de alto riesgo ocasionados por eventos inesperados e impredecibles que pueden producir un daño a la vida o al ambiente, como por ejemplo actividades energéticas de hidrocarburos que por su naturaleza, tienen un nivel de riesgo y como tal pueden estar sujetas a eventos inesperados e impredecibles ocasionados por fenómenos naturales, falla mecánica propia de la tecnología o errores involuntarios del ser humano, pudiendo generar eventos que ponen en peligro la seguridad de la instalación, el personal, medio ambiente y a los consumidores finales, y por ende la necesidad de proponer acciones normativas técnicas inmediatas.

También abarca el establecimiento de estándares técnicos de seguridad que se sujetan a las mejores prácticas internacionales y que son exigencia para todo los países que realizan cierta actividad económica como por ejemplo los estándares técnicos de aplicación extendida para la seguridad de instalaciones, establecimientos y unidades vehiculares de actividades de hidrocarburos; correspondiéndole como por ejemplo al Ministerio de Energía y Minas o autoridades competentes, evaluarlas continuamente para su incorporación en la normativa nacional, de tal manera que la industria de hidrocarburos del país se desarrolle en condiciones técnicas adecuadas de seguridad y eficiencia.

18. Excepcionalmente, otras materias o proyectos regulatorios que la CMCR, previa evaluación y de manera fundamentada, en base a la interpretación del alcance del presente Reglamento, señale que se encuentran fuera del alcance establecido en el artículo 10.

Este numeral, abarca la posibilidad que tiene la CMCR luego de la casuística que se presente a determinar otros tipos de materia o proyectos regulatorios que por no contener los supuestos señalados en el numeral 10.1 del reglamento no realizan el Análisis de Impacto Regulatorio; previo fundamento de la decisión tomada.

Asimismo, las entidades públicas pueden consultar a la CMCR ,a través de la Secretaría Técnica, de manera facultativa y cuando exista dudas, si su proyecto de regulación se encuentra dentro de las excepciones establecidas en el numeral anterior, vía medio electrónico. La CMCR emite la respuesta en un plazo máximo de dos (02) días hábiles contados desde el día siguiente de recibida la consulta.

Finalmente, dada la importancia y el impacto de los proyectos regulatorios establecidos en los incisos 8 y 9 del numeral 28.1, las entidades públicas tienen la obligación de analizar los componentes del AIR Ex Ante establecidos en el numeral 11.1 del artículo 11 del reglamento previo a elegir la alternativa regulatoria; dicho supuestos no requieren de la evaluación por parte de la CMCR, ya que se emiten en un régimen excepcional.

### **De las opiniones técnicas previas**

En nuestro ordenamiento jurídico existen varias entidades públicas que, en normas con rango de ley, tienen la potestad de emitir opiniones previas a la aprobación de un proyecto regulatorio, como por ejemplo, el Ministerio de Comercio Exterior y Turismo emite opinión previa con relación a todos los procedimientos y servicios relacionados con la Ventanilla Única de Comercio Exterior, según lo dispuesto en la Ley N° 30860, Ley de Fortalecimiento de la Ventanilla Única de Comercio Exterior; el Ministerio del Ambiente, el Ministerio de Producción, el Ministerio de Economía y Finanzas, entre otras entidades, que por mandato legal se establece la obligatoriedad de contar con su opinión favorable.

En este sentido, en el artículo 29 del Reglamento se establece que la entidad pública responsable de la elaboración del proyecto regulatorio, tiene la obligación de coordinar, articular y obtener la emisión de las opiniones técnicas previas por parte de las entidades públicas que, por norma con rango de ley, le otorgan dicha competencia o cuando se trate de proyectos regulatorios de carácter multisectorial o requiera el voto aprobatorio del Consejo de Ministros. La opinión técnica emitida por la entidad pública sobre el proyecto regulatorio en el ámbito de su competencia se presenta adjunto al documento que sistematiza el AIR Ex Ante a la CMCR.

Como parte del proceso de mejora regulatoria, es importante que las entidades públicas desde una fase temprana involucren a otras entidades públicas en la solución de problemas públicos multisectoriales para que desarrollen propuestas de soluciones conjuntas; para lo cual se contará con el apoyo de la ST de la CMCR para la articulación cuando corresponda; ya que de ello dependerá el grado de cumplimiento de la posible aprobación de un proyecto regulatorio; mientras más oportuna sea la intervención de las entidades involucradas se podrán identificar con mayor claridad los posibles riesgos en el proceso de implementación o cumplimiento y plantear soluciones efectivas.

En el trámite de los proyectos multisectoriales que llegan al CCV se ha identificado que muchas de las entidades mencionadas en un proyecto normativo recién se llegan a enterar del proyecto en el proceso final de revisión que se realiza en la CCV, esta “mala praxis” no es la adecuada si realmente se requiere plantear soluciones efectivas a problemas multisectoriales.

### **Del monitoreo y evaluación de las regulaciones emitidas como resultado del Análisis de Impacto Regulatorio Ex Ante**

Es importante señalar que según lo dispuesto en el artículo 30, las entidades públicas que emitan una regulación como resultado del AIR Ex Ante, en el marco de lo dispuesto en el artículo 10 del reglamento, se encuentran obligados a realizar constantemente el monitoreo y evaluación del resultado, efectos e impacto de la regulación vigente para determinar si se ha cumplido con el objetivo de la regulación; así como, para identificar propuestas de mejoras, modificaciones o derogación de la regulación.

Para tal efecto, se aprueban los Lineamientos para el Análisis de Impacto Regulatorio Ex Post, según lo dispuesto en la Novena Disposición Complementaria Final del reglamento, constituyéndose otra herramienta para la mejora de la calidad regulatoria, la misma que se implementará progresivamente.

### **Progresividad en la aplicación del AIR Ex Ante**

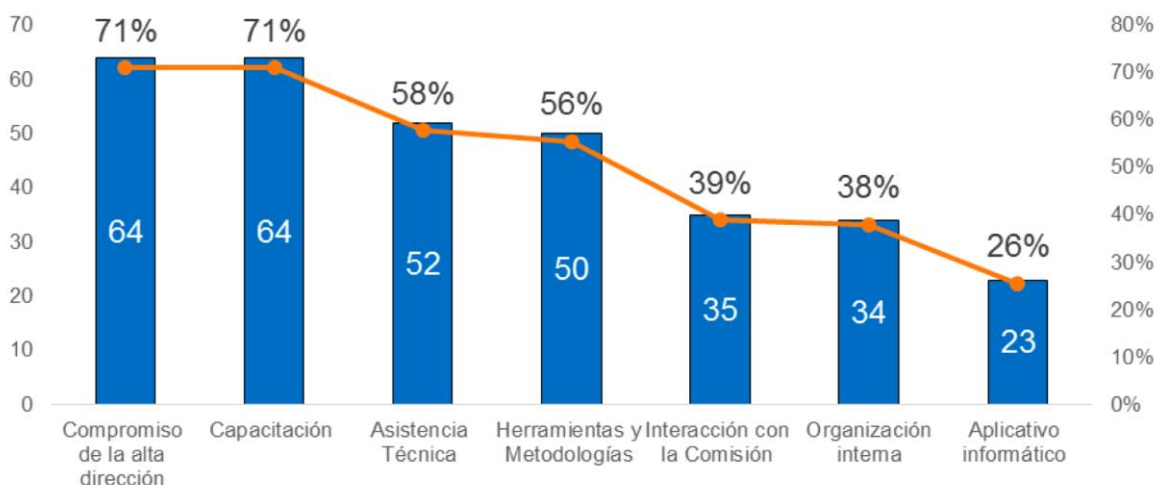
Siendo el AIR Ex Ante una herramienta que busca la mejora en la toma de decisiones por parte de la entidad pública, su implementación será progresiva (ver artículo 31)

1. **En una primera fase** ingresan las entidades del Poder Ejecutivo, para lo cual, la Secretaría de Gestión Pública aprueba un Plan de Implementación que contiene como mínimo: el desarrollo de pilotos, capacitaciones y asistencia técnica, desarrollo de los instrumentos complementarios y demás información relevante para lograr una implementación efectiva del AIR Ex Ante, previo consenso de la CMCR. El citado Plan se aprobará dentro del plazo de 30 días hábiles después de publicado el Reglamento, según lo dispuesto en la Décimo Cuarta Disposición Final del Reglamento.
2. **En una segunda fase**, ingresan las demás entidades de la Administración Pública (organismos constitucionalmente autónomos, gobiernos regionales, gobiernos locales, entre otros) para lo cual se emite los lineamientos complementarios, plazos y condiciones para la priorización de las entidades en el marco de lo dispuesto en la Décimo Primera Disposición Complementaria Final del Reglamento. La priorización y selección de entidades se tendrá en cuenta las condiciones institucionales, la producción normativa; así como el fortalecimiento de capacidades en el marco del AIR Ex Ante, entre otros. La implementación en dichas entidades del aparato administrativo se realizará sin perjuicio de la autonomía que gozan en el marco de las normas vigentes que regulan su función normativa y respetando el principio de competencias en un Estado Unitario, representativo y descentralizado donde la potestad normativa está distribuida entre órganos nacionales, regionales y locales, en el marco de lo dispuesto en el artículo 43 de la Constitución Política del Perú.

Los lineamientos que se emitan establecerán la gradualidad y progresividad en la aplicación en los distintos niveles de gobierno: regional y local para lo cual se tendrá en cuenta la categorización de los gobiernos locales (provinciales y distritales) teniendo como criterios la clasificación de municipalidades establecida en el Decreto Supremo N° 296-2018-EF o norma que lo reemplace, la densidad poblacional, producción normativa, fortalecimiento de capacidades, entre otros.

La progresividad de la aplicación del AIR Ex Ante guarda coherencia con la encuesta realizada en el taller de difusión y retroalimentación en el que señalaron como condiciones más importantes: i) Compromiso de la alta dirección (71% de los encuestados), ii) Capacitación (71% de los encuestados), iii) Asistencia Técnica (el 58% de los encuestados), y iv) Herramientas y metodologías (el 57 % de los encuestados). Estos resultados visibilizan la importancia de un lado, del apoyo de las autoridades y responsables de cada entidad y, del otro lado, el acompañamiento e instrumentos y guías que soporten el proceso de implementación (Ver Gráfico N° 41).

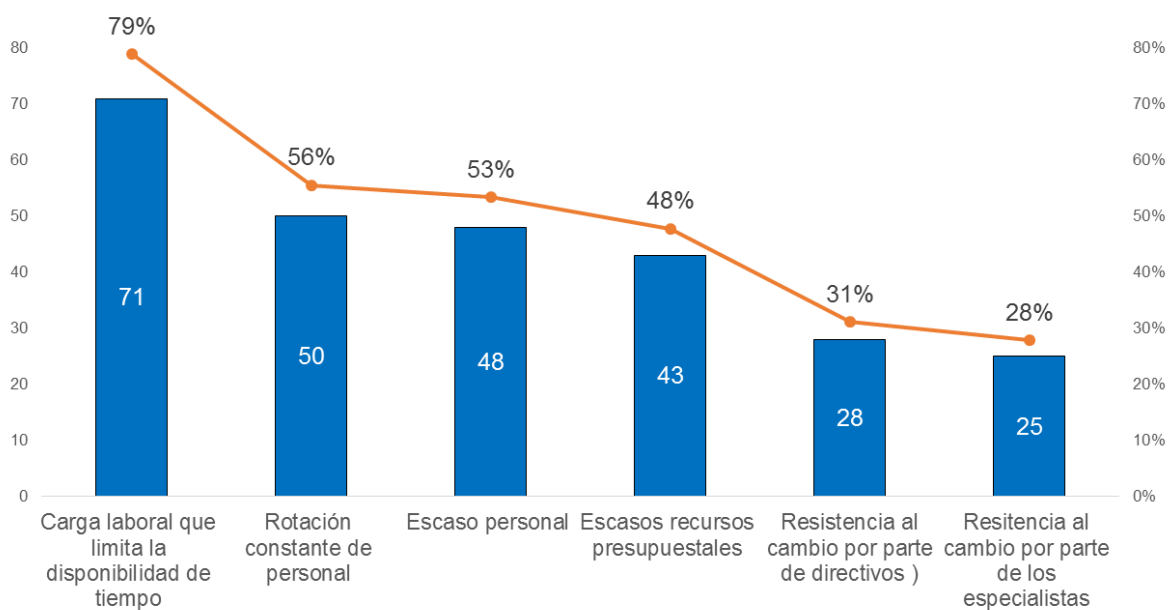
**Gráfico N° 41. Condiciones que se consideran importantes para la implementación progresiva del AIR en su entidad**



Fuente: SGP-SSAR, 2020.

Asimismo, los 105 servidores públicos que participaron de la encuesta del citado taller respondieron los cuestionarios señalando como aspectos que pueden limitar una adecuada implementación del AIR Ex Ante en su entidad los siguientes: i) Carga laboral que limita la disponibilidad de tiempo (79% de los encuestados); ii) Rotación constante de personal (56% de los encuestados), iii) Escaso Personal (el 53% de los encuestados), y iv) Escasos recursos presupuestales (el 48% de los encuestados); y en un quinto lugar la resistencia al cambio de los directivos que puede incidir en la sostenibilidad a largo plazo (un 31% de los encuestados) (ver Gráfico 42).

**Gráfico N° 42. Aspectos que consideran limitaría una adecuada implementación progresiva del AIR en su entidad**



Fuente: SGP-SSAR, 2020.

Los servidores públicos, resaltan la importancia del AIR Ex Ante y la generación de nuevos paradigmas en la creación de regulaciones, por lo que en el proceso de implementación progresiva es necesario:

- Equipos enfocados en la gestión del cambio.
- Organización de equipos multidisciplinarios.
- Incluir a la alta dirección en las dinámicas de sensibilización del AIR Ex Ante.
- La capacitación y acompañamiento técnico debe ser permanente.
- Establecer procesos sencillos, con criterios claros y específicos, incluir casos prácticos y/o ejemplos a efectos de facilitar las actividades a desarrollar por las entidades en el desarrollo de las metodologías.
- Establecer mecanismos de coordinación entre los sectores, establecer una estrategia comunicacional en la implementación y desarrollo del AIR.
- Establecer mecanismo de intercambio de información entre entidades que produzcan investigaciones, análisis de datos y otras evidencias con similares área de actuación e intervención.

## 1.4. Disposiciones complementarias

La propuesta normativa establece catorce disposiciones complementarias finales con el objetivo de implementar progresivamente el AIR Ex Ante, para lo cual requiere de un conjunto de instrumentos complementarios, entre ellos, el Manual para la aplicación del AIR Ex Ante. Así como se establece una disposición complementaria derogatoria para mantener coherencia con el ordenamiento jurídico vigente y dos disposiciones complementarias transitorias, con la finalidad de generar seguridad jurídica a las entidades públicas con relación a la aplicación del AIR Ex Ante.

### **Disposiciones complementarias finales**

Los instrumentos para la adecuada implementación del reglamento por parte de las entidades públicas son:

- Manual para la aplicación del AIR Ex Ante, que contendrá los lineamientos, criterios para la conformación de equipos multidisciplinarios, fases del proceso, plazos, desarrollo de los componentes y formularios aplicables para la aplicación efectiva del AIR Ex Ante, se aprobará en un plazo no mayor de noventa (90) días hábiles contados a partir del día siguiente de la publicación del reglamento, la Presidencia del Consejo de Ministros, mediante resolución ministerial publicada en el diario oficial El Peruano, a propuesta de la CMCR a través de su Secretaría Técnica (**Primera Disposición Complementaria Final**).
- Metodologías de evaluación de impactos: análisis multicriterio, análisis costo efectividad, análisis costo beneficio y análisis de riesgos, como parte del componente de evaluación de impactos establecido en el numeral 11.1.4 del artículo 11 del presente Reglamento, se aprobará en un plazo no mayor de noventa (90) días hábiles contados a partir del día siguiente de la publicación del reglamento; a propuesta de la CMCR a través de su Secretaría Técnica (**Tercera Disposición Complementaria Final**).
- Los Lineamientos para la aplicación de la Agenda Temprana y los lineamientos para la aplicación de la consulta pública en un plazo no mayor a noventa (90) días hábiles contados a partir del día siguiente de la publicación del reglamento (**Sexta Disposición Complementaria Final**).

En aras de la predictibilidad y una actuación transparente de la CMCR, en la **Cuarta Disposición Complementaria Final** se propone la aprobación del Manual para el Evaluador por parte de la CMCR en un plazo no mayor de ciento veinte (120) días hábiles contados a partir del día siguiente de la publicación del reglamento, mediante Resolución Ministerial emitida por la Presidencia del Consejo de Ministros. Cabe precisar la necesidad de esta herramienta, en virtud a las recomendaciones realizadas en las respuestas a los cuestionarios tomados a 176 profesionales de 52 entidades públicas sobre el proceso de producción normativa y Análisis de Calidad Regulatoria, en las que señalaron que la CMCR tiene que transparentar los criterios que usan en su proceso de evaluación para evitar la discrecionalidad o duplicidad de observaciones innecesarias.

Asimismo, en la **Quinta Disposición Complementaria Final**, se señala que corresponde al Ministerio de Justicia y Derechos Humanos en un plazo no mayor de noventa (90) días hábiles contados a partir del día siguiente de la publicación del reglamento, actualizar el Reglamento de la Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa aprobado por Decreto Supremo N° 008-2006-JUS, el Reglamento que establece disposiciones relativas a la publicidad, publicación de proyectos normativos y difusión de normas legales de carácter general, aprobado por Decreto Supremo N° 001-2009-JUS, para mantener coherencia con el presente Reglamento; es decir se tendrá que establecer las reglas aplicables al conjunto de proyectos de regulaciones que pasen por el AIR Ex Ante (artículo 10 del Reglamento) para evitar duplicidad de información.

Cabe precisar, que el Decreto Supremo N° 001-2009-JUS fue emitido a fin de dar cumplimiento a las obligaciones asumidas en el marco del Capítulo 19: Transparencia del Acuerdo de Promoción Comercial Perú - Estados Unidos. Específicamente, el Artículo 19.2 del Capítulo 19 dispone lo siguiente: "Artículo 19.2: Publicación

1. Cada Parte se asegurará de que sus leyes, reglamentos, procedimientos, y resoluciones administrativas de aplicación general referentes a cualquier asunto comprendido en este Acuerdo, se publiquen prontamente o de otra forma sean puestos a disposición para conocimiento de las personas y Partes interesadas. 2. En la medida de lo posible, cada Parte deberá: (a) publicar por adelantado cualquier medida que se proponga adoptar; y (b) brindar a las personas y Partes interesadas oportunidad razonable para formular observaciones sobre las medidas propuestas."

En dicho sentido, al momento de adecuar dicho Reglamento se tendrá en cuenta también estos compromisos comerciales internacionales asumidos por el País en materia de transparencia.

En la **Segunda Disposición Complementaria Final**, se establece que la CMCR, en un plazo no mayor a veinte (20) días hábiles contados a partir del día siguiente de entrada en vigencia el Reglamento, elabora el Reglamento Interno de la CMCR, el cual es aprobado por resolución ministerial de la Presidencia del Consejo de Ministros.

Con relación a los organismos reguladores que vienen implementando o están en proceso de implementación de sus lineamientos para la aplicación del Análisis de Impacto Regulatorio, en la **Sétima Disposición Complementaria Final** se establecen las reglas a seguir:

- Se rigen supletoriamente por lo dispuesto en el reglamento y normas complementarias en los aspectos no previstos con la finalidad de mantener coherencia con el proceso integral del AIR y el ordenamiento jurídico.

- Asimismo, la CMCR recomienda a los organismos reguladores modificaciones y/o mejoras de los lineamientos o metodologías aprobadas y aplicadas para mantener la coherencia con el marco de la Mejora de la Calidad Regulatoria en el Perú.
- Se busca que los reguladores mantengan la autonomía en su proceso de producción normativa, siempre y cuando cumplan con los estándares de calidad que se establece en el reglamento y el Manual para la aplicación del AIR Ex Ante.

Respecto a la Aplicación del Análisis de Calidad Regulatoria en la creación o modificación de procedimientos administrativos (ACR del Ex Ante) que actualmente vienen desarrollando las entidades del Poder Ejecutivo, en la **Octava Disposición Complementaria Final** se establecen las reglas a seguir:

- La CMCR y la Secretaría Técnica mantienen las funciones establecidas en los artículos 11 y 13 del Reglamento para la evaluación y validación del Análisis de Calidad Regulatoria de procedimientos administrativos establecido en el artículo 2 del Decreto Legislativo N° 1310, Decreto Legislativo que aprueba medidas adicionales de simplificación administrativa, aprobado por Decreto Supremo N° 061-2019-PCM, es decir que la CMCR sigue realizando sus funciones con relación a la evaluación del Análisis de Calidad Regulatoria presentada por las entidades en su proceso de creación o modificación de procedimientos administrativos.
- Para la creación o modificación de procedimientos administrativos en proyectos de disposiciones normativas de carácter general, las entidades del Poder Ejecutivo siguen realizando el análisis de calidad regulatoria sujetándose al Reglamento, el Manual para la aplicación del Análisis de Calidad Regulatoria y el aplicativo informático ACR vigente, hasta el tránsito progresivo al AIR Ex Ante, la Secretaría de Gestión Pública emitirá las pautas para evitar confusión en el uso de los citados instrumentos para la mejora de la calidad regulatoria.
- En el desarrollo del Manual para la aplicación del AIR Ex Ante se adecua el proceso y la metodología respectiva para la determinación y reducción de cargas administrativas que se generan en la creación o modificación de procedimientos administrativos como parte integrante del proceso de mejora de la calidad de la producción regulatoria. Asimismo, el aplicativo informático del AIR contendrá funcionalidades relativas a la creación o modificación de procedimientos administrativos.
- El Manual de aplicación AIR Ex Ante contendrá un capítulo relativo a la creación o modificación de procedimientos administrativos; así como la determinación de cargas administrativas. La CMCR no realizará doble evaluación; ya que para la creación o modificación de un trámite se realiza en un proyecto regulatorio y pasará solo por un proceso de evaluación del AIR Ex Ante en su integralidad.
- La implementación del AIR Ex ante es progresiva, según lo dispuesto en el artículo 31 del Reglamento, por lo que la obligatoriedad de realizar ACR Ex ante se sujeta a los plazos que se establezcan en el citado plan, el cual contendrá los lineamientos a seguir de las entidades públicas que no ingresen en una primera fase al AIR Ex Ante, es decir que en el proceso de creación o modificación de procedimientos administrativos continúan con el ACR Ex Ante, una vez que la entidad comience a aplicar obligatoriamente el AIR Ex Ante ya no aplicará el ACR Ex Ante.
- Como la implementación del AIR Ex Ante es progresiva, habrá sectores que aplicarán en un primer momento el AIR Ex Ante y otros sectores que aplicarán el ACR (si aún no tienen la obligatoriedad de aplicar el AIR Ex Ante).
- El plan de implementación progresiva del AIR Ex Ante a la que se refiere el numeral 31.1 del artículo 31 del Reglamento establece los criterios a seguir en el tránsito del Análisis de Calidad Regulatoria hacia la implementación adecuada del AIR EX Ante cuando se trate de proyectos regulatorios que contenga la creación o modificación de procedimientos administrativos.
- Cuando se trate de proyectos de disposiciones normativas de carácter general que crean o modifican procedimientos administrativos a las que no les resulta aplicable o están exceptuadas del AIR Ex Ante se realiza únicamente el ACR de procedimientos administrativos establecido en el artículo 2 del Decreto Legislativo N° 1310; como por ejemplo, en los proyectos de Decreto de Urgencia en los que se creen procedimientos administrativos, o

cuando se trate de reglamentos técnicos según lo dispuesto en la Décimo Tercera Disposición Complementaria Final del Reglamento.

- Finalmente, el aplicativo informático del AIR Ex Ante contendrá el desarrollo integral para la creación o modificación de procedimientos administrativos; así como determinación de cargas administrativas; y se dispondrá su uso obligatorio mediante resolución de Secretaría de Gestión Pública que se publicará en el diario oficial El Peruano.

En la **Novena Disposición Complementaria Final**, se establece que los Lineamientos para el Análisis de Impacto Regulatorio Ex Post se aprueban mediante decreto supremo refrendado por el/la Presidente/a del Consejo de Ministros, el/la Ministro/a de Economía y Finanzas y el/la Ministro/a de Justicia y Derechos Humanos en un plazo de un (01) año contando a partir del día siguiente de publicación del Reglamento. Al respecto es necesario tener en cuenta:

- El desarrollo del AIR Ex post implica un proceso de evaluación de regulaciones vigentes, en base a un análisis sistemático e integral, con el propósito de determinar si el problema público permanece y, de ser el caso, ha sido abordado efectivamente, si se han cumplido con los objetivos planteados, y/o hubo impactos no previstos. Permite también identificar oportunidades de mejora, modificaciones y/o derogaciones de las regulaciones como parte de la retroalimentación del ciclo para la Mejora de la Calidad Regulatoria. La evaluación AIR Ex Post no constituye la derogación o conclusión de la vigencia de una regulación.
- Para el desarrollo del AIR Ex Post, se requiere contar con evidencia en el proceso de implementación del AIR Ex Ante, así como elaborar la metodología y los instrumentos necesarios para su adecuada implementación; por lo que se establece un plazo máximo de dos (2) para la elaboración de los instrumentos.
- En todos los países que aplican sistemas de mejora de calidad regulatoria, la implementación de los instrumentos es progresivo, siendo el AIR Ex Post el que actualmente tiene aún un desarrollo incipiente a nivel internacional.

En la **Décima Disposición Complementaria Final**, se establece que en un plazo no mayor a ciento veinte (120) días hábiles contados a partir del día siguiente de la publicación del presente Reglamento, de conformidad con la normativa vigente, se crea la Comisión Consultiva para la Mejora de la Calidad Regulatoria que puede estar conformada por representantes del sector privado, academia y sociedad civil organizada de reconocida capacidad y experiencia. En la resolución suprema se establecerán sus integrantes, su naturaleza y sus atribuciones; considerando la propuesta de la CMCR a través de su Secretaría Técnica, resaltando la importancia de contar con este espacio para:

- Fortalecer la articulación con el sector privado, la academia y la sociedad civil organizada para discutir y analizar los distintos avances de la mejora de la calidad regulatoria en el Perú.
- Afianzar su involucramiento para la propuesta de generación de evidencias, nuevos instrumentos, como por ejemplo un observatorio para la mejora de la calidad regulatoria.
- Intercambiar opiniones y brindar información sobre el logro de los objetivos que difunden las entidades públicas en materia de calidad regulatoria, son la contraparte importante para medir los avances de la reforma a nivel nacional.
- Acompañar en acciones de comunicación y difusión de la mejora de calidad regulatoria en sus sectores.
- Contribuir a la sostenibilidad de toda la reforma del proceso de la mejora de calidad regulatoria en el Perú.
- Contar con distintos actores organizados, gremios empresariales, organizaciones de protección al consumidor, sociedad civil organizada, colegios profesionales, buscando el equilibrio y la mayor representatividad de la sociedad.

En la **Décimo Primera Disposición Complementaria Final**, teniendo en cuenta la progresividad de la aplicación del AIR Ex Ante en todas las entidades de la Administración Pública, se señala que la Presidencia del Consejo de Ministros, a través de la Secretaría de Gestión Pública como rector del Sistema Administrativo de Modernización de la gestión Pública y al amparo de lo dispuesto en el artículo 5-A de la Ley N° 27658, Ley Marco de la Modernización de la Gestión del Estado, el artículo 47 de la Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo y el artículo 42 del Reglamento de Organización y Funciones de la Presidencia del Consejo de Ministros aprobado por Decreto Supremo N° 022-2017-PCM y modificado por Decreto Supremo N° 042-2018-PCM aprueba los lineamientos para la aplicación del AIR Ex Ante por parte de las demás entidades públicas que no conforman el Poder Ejecutivo que sean necesarios, teniendo en cuenta las condiciones institucionales y el fortalecimiento de capacidades para una adecuada implementación del AIR Ex Ante en los distintos niveles de gobierno regional, gobierno local; así como demás entidades de la administración pública que en el ejercicio de su función normativa emitan alguna disposición normativa de alcance general que abarque alguno de los supuestos establecidos en el numeral 10.1 del artículo 10; es importante tener presente lo siguiente:

- La aplicación del presente Reglamento por parte de las entidades públicas que no conforman el Poder Ejecutivo se realiza sin perjuicio de la autonomía que gozan en el marco de las normas vigentes que regulan su función normativa y respetando el principio de competencias en un Estado Unitario, representativo y descentralizado donde la potestad normativa está distribuida entre órganos nacionales, regionales y locales, en el marco de lo dispuesto en el artículo 43 de la Constitución Política del Perú.
- La aplicación del AIR Ex Ante es progresiva dada el cambio de paradigmas en la formulación de regulaciones por lo que se debe analizar las condiciones institucionales, la producción normativa, el proceso de producción normativa, acceso a las tecnologías de la información, capacidades técnicas, entre otros; es decir se analiza la viabilidad y sostenibilidad de la aplicación del AIR Ex Ante.
- El fortalecimiento de capacidades en los equipos multidisciplinarios en el uso de las distintas herramientas, entre otros.
- La gradualidad en la aplicación en los distintos niveles de gobierno: regional y local para lo cual se tendrá en cuenta la categorización de los gobiernos locales (provinciales y distritales) teniendo entre uno de los criterios la clasificación de municipalidades establecida en el Decreto Supremo N° 296-2018-EF o norma que lo reemplace.
- La adecuación de algunos instrumentos a nivel regional, local u organismos constitucionalmente autónomos, de corresponder.
- Finalmente la Secretaría de Gestión Pública como rector del Sistema Administrativo de Modernización de la Gestión Pública, mediante resolución de Secretaría, aprueba los lineamientos orientadores y condiciones para la priorización de las entidades y demás criterios que resulten necesarios para la aplicación progresiva del AIR Ex Ante por parte de las demás entidades públicas que no conforman el Poder Ejecutivo.

En la **Décimo Segunda Disposición Complementaria Final**, se establece que mediante resolución ministerial, la Presidencia del Consejo de Ministros, a propuesta de la CMCR, aprueba las normas e instrumentos complementarios necesarios para la mejor aplicación del presente reglamento.

En la **Décimo Tercer Disposición Complementaria Final**, se establece que las medidas comprendidas en los Decretos Leyes N° 25909 y N° 25629, incluidos los reglamentos técnicos, se sujetan únicamente al análisis derivado de dichas normas y de los acuerdos y tratados internacionales suscritos por el Perú, correspondiendo al Ministerio de Economía y Finanzas la evaluación y aprobación de estas, conforme a lo establecido en los referidos decretos leyes.

En razón a que el esquema institucional y operativo con el que cuenta el MEF asegura que las medidas restrictivas al comercio interno y a las exportaciones o importaciones que se aprueban sean acordes con la política económica nacional y consistentes con los acuerdos o tratados vinculados a restricciones al comercio. Siendo un lineamiento de política garantizar el libre comercio exterior e interior como condición fundamental para el desarrollo del país y eliminar toda barrera no arancelaria o restricción al comercio que no haya sido aprobada por el MEF.

Así, para la aprobación de medidas restrictivas al comercio interno y a las exportaciones o importaciones el MEF tiene un esquema institucional y operativo con principios de Buenas Prácticas Regulatorias (BPRs) y una metodología de análisis específica que implementa las BPRs para minimizar los impactos adversos en el comercio internacional e interno, entre ellos transparencia, evidencia, seguimiento a normas internacionales, relevancia de la barrera, etc.

Este análisis del impacto de la restricción (por ejemplo, en materia de reglamentos técnicos, medidas sanitarias, mercancías prohibidas o restringidas, etc.) en función a su efecto en el libre comercio conforme a lineamientos de BPRs se sustenta en el marco legal vigente como el Decreto Legislativo No. 183, el Decreto Legislativo No. 668, los Decretos Leyes No. 25909 y No. 25629, los acuerdos suscritos por el país, el Decreto Supremo No. 058-2005-EF, el Decreto Supremo No. 149-2005-EF y la Resolución Ministerial No. 639-2006-EF.

En tal sentido, en materia de calidad regulatoria, respecto de las medidas comprendidas en los Decretos Leyes N° 25909 y N° 25629, existe un marco institucional desarrollado que es conveniente preservar, en tanto utiliza criterios que mantiene particularidades específicas a la evaluación de estas medidas respecto del análisis de impacto regulatorio ex ante (AIR ex ante) diseñado por el presente reglamento. Para estas medidas ya existe un esquema institucional y operativo con principios de BPRs y una metodología de análisis específica; y las normas vigentes otorgan competencia al MEF para ser la única entidad que aprueba medidas que afectan el comercio. Por lo que, a las medidas comprendidas en los Decretos Leyes N° 25909 y N° 25629 no le resulta aplicable el AIR ex ante.

En caso las medidas involucren la creación o modificación de procedimientos administrativos, estas se sujetan al análisis de calidad regulatoria de procedimientos administrativos establecido en el artículo 2 del Decreto Legislativo N° 1310, Decreto Legislativo que aprueba medidas adicionales de simplificación administrativa.

Asimismo, se establece que se desarrollará sin perjuicio de las competencias del Ministerio de Comercio Exterior y Turismo conforme a su Ley N° 27790, Ley de Organización y Funciones.

Finalmente, en la **Décima Cuarta Disposición Complementaria Final**, se establece que la Secretaría de Gestión Pública mediante resolución aprueba el Plan de Implementación Progresiva del AIR EX Ante en un plazo no mayor de treinta (30) días hábiles contados a partir del día siguiente de la publicación del presente reglamento, previo consenso por la CMCR. Dicho plan contiene el cronograma de obligatorio cumplimiento para la aplicación del AIR Ex Ante por parte de las entidades públicas del Poder Ejecutivo, así como de la evaluación por parte de la CMCR, conforme a las disposiciones del Reglamento.

En el plan de implementación se prioriza los proyectos regulatorios de carácter general que son aprobadas por Decreto Supremo o normas con mayor jerarquía propuestas por las entidades públicas del Poder Ejecutivo que abarque alguno de los supuestos establecidos en el numeral 10.1 del artículo

10 del reglamento; así como, establece la progresividad de su aplicación en los demás proyectos regulatorios de carácter general.

### **Disposición complementaria transitoria**

En la Única Disposición Complementaria Transitoria, se precisa que en el proceso de creación o modificación de procedimientos administrativos, continúan utilizando el aplicativo informativo del ACR, hasta que se implemente el aplicativo informático AIR, cuyo uso obligatorio se formaliza mediante resolución de Secretaría de Gestión Pública publicada en el diario oficial El Peruano. El uso obligatorio tendrá en cuenta el plan de implementación progresiva del AIR Ex Ante. La Resolución establecerá los lineamientos para la transición ordenada puesto que el AIR contendrá la creación o modificación de procedimientos administrativos conforme la explicación dada en la presente exposición de motivos con relación a la Octava Disposición Complementaria Final del Reglamento.

### **Disposición complementaria derogatoria**

Se establece la derogación expresa de los artículos 9, 10, 12 y 14 del Reglamento para la aplicación del Análisis de Calidad Regulatoria de procedimientos administrativos establecido en el artículo 2 del Decreto Legislativo N° 1310, aprobado por Decreto Supremo N° 061-2019-PCM; puesto que, la CMCR actualmente en funciones, con el AIR Ex Ante está asumiendo mayores atribuciones de conformidad con lo establecido en el artículo 19 del Reglamento; así como es parte del proceso de fortalecimiento de la institucionalidad regulatoria para la aplicación del Análisis de Impacto Regulatorio, cuya implementación será progresiva.

## **II. ANÁLISIS COSTO BENEFICIO**

En el Perú, el proceso de mejora regulatoria se inició a mediados del 2017 con un proceso de reforma integral de los procedimientos administrativos a cargo de las entidades del Poder Ejecutivo a través de la aplicación del Análisis de Calidad Regulatoria teniendo como finalidad: i) Eliminar procedimientos administrativos ilegales o innecesarios, ii) eliminar y simplificar requisitos, iii) determinar los costos de las cargas administrativas generadas, iv) contar con una línea base para la determinación de metas de reducción de cargas administrativas y v) sistematizar todos los procedimientos administrativos a cargo de las entidades del Poder Ejecutivo

El proceso de implementación del Análisis de Calidad Regulatoria del Stock de procedimientos administrativos vigentes tuvo una duración de 2 años que inició en junio de 2017 y culminó en junio de 2019. Como resultado del proceso se obtuvo lo siguiente:

- La carga administrativa que generan los procedimientos administrativos se redujo en aproximadamente S/. **286.3 millones nuevos soles.**
- Se propuso la eliminación del 30% (734) de los procedimientos administrativos evaluados.
- El 73% de los procedimientos eliminados impactan en la micro, mediana y pequeña empresa.
- La eliminación impacta en 4 millones de solicitudes realizadas por personas naturales, empresas (micro, mediana y pequeña empresa), organizaciones sin fines de lucro y otros.
- Se eliminaron 275 requisitos y se simplificaron 783 requisitos.

- Las entidades del Poder Ejecutivo han establecido una línea de base de los costos que generan las cargas administrativas lo que permitirá simplificar más los procedimientos administrativos en los siguientes ciclos de revisión.

#### A. Beneficios en la implementación del sistema de Mejora de Calidad Regulatoria

Con la dación del Decreto Legislativo N° 1448, se perfecciona el marco institucional para la mejora de la calidad regulatoria. Siendo el mismo un proceso ordenado, integral, coordinado, gradual y continuo orientado a promover la eficiencia, eficacia, transparencia y neutralidad en el ejercicio de la función normativa del Estado.

Uno de los objetivos del proyecto normativo es desarrollar el marco institucional que rige el proceso de Mejora de la Calidad Regulatoria, este proceso de reforma gradual impacta directamente en la generación de beneficios al ciudadano, empresa y a las entidades públicas; puesto que, genera mayor capacidad analítica y cuestionamiento en la creación de regulaciones y permite la participación temprana de los actores involucrados.

Diversos estudios del Banco Mundial y de la OCDE han identificado los beneficios de contar con sistema de mejora de la calidad regulatoria para el gobierno, los ciudadanos y empresarios los cuales se sistematizan en la Tabla N° 10.

**Tabla 10. Beneficios de la implementación del sistema para la mejora de calidad regulatoria**

<b>Beneficios</b>	<b>Gobierno</b>	<b>Empresas</b>	<b>Ciudadanos</b>
<b>1. Efectividad</b>			
• Permite acercar los resultados de la regulación a los objetivos de las políticas públicas.	x	x	x
• Coadyuva efectivamente a la reducción de riesgos, fallas regulatorias y capturas regulatorias.			
<b>2. Eficiencia</b>			
• Garantiza tomar mejores decisiones en base a evidencia.	x	x	x
• Permite identificar la alternativa que produce mayores beneficios económicos, sociales y medioambientales.	x	x	x
<b>3. Buena gobernanza</b>			
• Fomenta una cultura de gestión centrada en el ciudadano		x	X
• Permite gestionar y equilibrar mejor la demanda social e intereses económicos.	x	x	x
• Garantiza consistencia y coherencia con el ordenamiento jurídico y las políticas nacionales.	x		
• Garantiza y permite la articulación multisectorial para el cumplimiento de los objetivos de la regulación.	x		
• Contribuye a tener una visión integral y sistémica de la gobernanza regulatoria	x		

<ul style="list-style-type: none"> <li>• Genera seguridad jurídica, predictibilidad y claridad.</li> </ul>			x	X
<b>4. Crecimiento económico</b>				
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Promueve la libre y leal competencia en los mercados.</li> </ul>			x	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fomenta una mayor competencia en áreas caracterizadas por monopolios o altas barreras de entrada.</li> </ul>			x	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fomenta y facilita el desarrollo inclusivo, la innovación, el desarrollo empresarial y de negocios.</li> </ul>			x	
<b>5. Bienestar general</b>				
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fomenta desarrollo y el bienestar social sostenible</li> </ul>	x	x	x	X
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Promueve la sostenibilidad medioambiental en los diversos ecosistemas</li> </ul>	x	x	x	X
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fomenta la participación efectiva del Estado con servicios públicos de calidad</li> </ul>	x	x	x	X
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Garantiza el desarrollo integral humano y la vigencia de los derechos fundamentales</li> </ul>	x	x	x	X
<b>6. Transparencia y neutralidad</b>				
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fortalece la confianza en las instituciones públicas.</li> </ul>	x	x	x	x
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Incrementa el involucramiento y conocimiento de las actividades y resultados del proceso regulatorio de los ciudadanos.</li> </ul>		x	x	x
<b>7. Simplicidad</b>				
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Permite ahorro de tiempo y reduce los riesgos de corrupción en la aplicación de una regulación.</li> </ul>	x	x	x	x
<b>8. Generación de información</b>				
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Permite generar registros de información y base de datos nacionales, a la cual puede acceder cualquiera de las entidades de la administración pública.</li> </ul>	x			
<b>9. Reduce riesgos de corrupción</b>				
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Regulaciones claras, evitan interpretaciones equivocadas y malintencionadas, reduciendo de esta manera los riesgos y márgenes de corrupción en a la administración pública.</li> </ul>				
<b>10. Responsabilidad</b>				
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Promueve que los reguladores tengan mayor y más clara responsabilidad de los resultados generados por las políticas propuestas.</li> </ul>	x			

Fuente: SGP-SSAR, 2020.

## **B. Beneficios y costos en la implementación del Análisis de Impacto Regulatorio – AIR Ex Ante**

Estudios realizados por el Banco Mundial<sup>23</sup> señalan que el uso de la regulación como instrumento de política ha aumentado drásticamente con el tiempo y ahora es una herramienta clave para que los gobiernos administren bien y con calidad a las sociedades más complejas y diversas. El AIR es una reforma de políticas que tiene el potencial de mejorar tanto las prácticas como los resultados de las intervenciones regulatorias. Las mejores regulaciones permiten a los legisladores gestionar y equilibrar mejor la competencia social e Intereses económicos. En este contexto, también es importante mencionar que el AIR, incluso cuando es aplicado de forma óptima, no es una herramienta que sustituye a la toma de decisiones regulatorias. Más bien debe considerarse como una parte integral del proceso de formulación de regulaciones dentro del gobierno, que tiene como objetivo elevar la calidad del debate y, por lo tanto, la calidad del proceso de toma de decisiones.

Muchos gobiernos todavía experimentan frecuentes fallas regulatorias que aumentan los costos y riesgos de actividades comerciales (Banco Mundial 2010<sup>24</sup>). La implementación del AIR es una solución efectiva, aunque a menudo se presentan obstáculos como por ejemplo, debilidades en las capacidades institucionales, excesos o marcos regulatorios subregulados o mal diseñados (Banco Mundial 2010).

De los estudios realizados por Morrall, las ventajas de implementar un sistema de evaluación de impacto se pueden clasificar en tres áreas: eficiencia, responsabilidad y transparencia (Morrall 2001<sup>25</sup>):

**Eficiencia:** El AIR permite a los reguladores decidir por la alternativa de política que produce mayores beneficios. Para lograrlo, es necesario cumplir con las siguientes etapas: (i) identificar el problema y/o necesidad que busca resolver la acción propuesta, (ii) una evaluación de alternativas, y (iii) un análisis de los beneficios y costos de las alternativas identificadas. En Indonesia, por ejemplo, el Plan Nacional de Desarrollo 2015–2019 establece que todos los organismos están alentados a realizar un análisis de costos y beneficios como parte del proceso central de elaboración de normas. Este análisis también es recomendado por los documentos generados de la OCDE (OCDE 2008b<sup>26</sup>)

**Responsabilidad:** La aplicación del AIR promueve la generación de mayor responsabilidad cuando los gobiernos se comprometen a monitorear los impactos de las regulaciones propuestas, así como a evaluarlas en un tiempo determinado, particularmente, cuando los reguladores usan evaluaciones de impacto para evaluar la coherencia de las leyes y reglamentos propuestos con objetivos de política a mediano y largo plazo (OCDE 2015). Este es el caso en Irlanda, donde los AIR se consideran un proceso continuo y se espera que las evaluaciones se actualicen en diferentes etapas del ciclo de vida de las regulaciones propuestas.

**Transparencia:** El AIR incrementa el involucramiento y conocimiento de las actividades al obligar a los reguladores a proporcionar detalles de las acciones propuestas y explicar por qué la alternativa escogida es mejor que las otras alternativas. Asimismo, la transparencia se fortalece aún más haciendo públicos los resultados de todas las etapas del proceso regulatorio. Georgia, Moldavia y

---

<sup>23</sup> Ver Global Indicators of Regulatory Governance: Worldwide Practices of Regulatory Impact Assessments del World Bank Group.

<sup>24</sup> *Regulatory Governance in Developing Countries*. Washington, DC: World Bank Group.

<sup>25</sup> "Regulatory Impact Analysis: Efficiency, Accountability, and Transparency." Speech delivered in Singapore. U.S. Office of Management and Budget, Washington, DC.

<sup>26</sup> *Introductory Handbook for Undertaking Regulatory Impact Analysis*. Paris: OECD Publishing.

Japón, por ejemplo, publican sus evaluaciones de impacto en un sitio web unificado, mientras que en Costa de Rica se comunican a las partes interesadas a través de un correo electrónico. Mejorar la transparencia de las decisiones regulatorias tiende a tener un efecto positivo sobre la eficiencia y responsabilidad y tiene un efecto dominó, ya que fortalece la confianza pública en las instituciones reguladoras y los encargados de formular políticas, reduce las oportunidades de corrupción (por ejemplo, aprobar deliberadamente malas regulaciones para ofrecer tratos preferencial a ciertos jugadores) y aumenta la protección del consumidor y la protección de los derechos de los ciudadanos, especialmente los de los grupos vulnerables (OCDE 2008<sup>27</sup>).

La Tabla N° 11 muestra los beneficios y limitaciones que trae consigo la implementación del Análisis de Impacto Regulatorio Ex Ante – AIR Ex Ante para el sector público desde el punto de vista de lo estratégico, sustantivo, y técnico.

**Tabla N° 11. Beneficios y limitaciones del Análisis de Impacto Regulatorio para el Sector Público por categorías**

<b>Beneficios</b>	<b>Estratégico</b>	<b>Sustantivo</b>	<b>Técnico</b>
El objetivo principal del AIR es garantizar que las regulaciones mejoren el bienestar de la sociedad	X		
Como herramienta o método en la elaboración de regulaciones, se logra elaborar políticas con detalle que a la vez se organiza sistemáticamente.	X		
Genera regulaciones que son responsables, transparentes, coherentes y rinden cuentas y apoyan a lograr el bienestar económico y social	X		
Para los responsables de la formulación de regulaciones el AIR ayuda a producir regulaciones eficientes.	X		
La participación de todas las partes interesadas desde el inicio hasta la etapa de formulación del problema, de la preparación de las alternativas disponibles para la solución del problema, aumenta la efectividad y la eficacia, minimizando la resistencia que se pueda generar desde el principio del diseño de las regulaciones.	X		
La participación de las partes interesadas en el proceso de diseño y desarrollo de las regulaciones, permite la solución de los problemas a los que se enfrenta y la mejor identificación de las necesidades de la sociedad. Se alinean de esta manera más estrechamente con los objetivos políticos que se generan, desarrollando políticas en base a rendición de cuentas.	X		
Con los instrumentos que se aplican en el AIR se evalúa sistemáticamente los efectos positivos y negativos de las regulaciones propuestas o aquellas en curso con respecto al análisis de los costos y beneficios del statu quo.			X
Se puede identificar de antemano, si la intervención de los responsables políticos es apropiada y necesaria o generan efectos contrarios.	X		X

<sup>27</sup> *Building an Institutional Framework for Regulatory Impact Analysis (RIA): Guidance for Policy Makers.* Paris: OECD Publishing.

Mejora la calidad de las políticas y regulaciones. Esto se basa en la disponibilidad de información y datos sobre el impacto potencial de las regulaciones que permiten una evaluación de la aplicación o en su caso la ausencia de una política o regulación para lograr el objetivo deseado.		X	X
<b>Limitaciones</b>	<b>Estratégico</b>	<b>Sustantivo</b>	<b>Técnico</b>
Falta de compromiso y apoyo de los responsables políticos nacionales, regionales y locales en la implementación del AIR como una guía y herramienta para el desarrollo de una política.	X		
Si AIR no es obligatoria por una regulación con rango de ley, su utilización como herramienta no se ve como necesaria para mejorar el proceso de formulación de regulaciones para resolver problemas públicos. Se la vería sólo como un ejercicio académico.	X		
Cultura tradicional en la forma como se elaboran las regulaciones; así como, una mentalidad no abierta al cambio en las autoridades percibe que el AIR es un método complejo y costoso. Desde esta perspectiva el proceso del AIR se lo ve como un trámite que hace más lento el proceso regulatorio. Esto incrementa la resistencia a la aplicación del AIR	X		
Débil capacidad de las autoridades y servidores públicos nacionales, regionales y locales con respecto a su conocimiento del AIR.		X	
La falta de conocimiento de los funcionarios y servidores públicos que prestan servicios en distintas unidades técnicas relevantes para el AIR es un obstáculo para la aplicación constante del AIR en los tres niveles de gobierno del Perú.		X	
La limitada visión de los funcionarios responsables de la aplicación del AIR complica su implementación por parte de los tres niveles de gobierno.		X	
La ausencia de un "expertise AIR" en cada ministerio/entidad de los tres niveles de gobierno hace que sea difícil para los responsables políticos desarrollar al AIR como una herramienta útil para la evaluación de proyectos de regulaciones y políticas para evaluar las mismas.		X	
La percepción, de que el AIR sólo es adecuado para las políticas que rigen el sector económico, por ejemplo inversiones, licencias comerciales y el comercio por medio del análisis costo – beneficio, sesgan y estrechan la visión de que esta herramienta también es muy útil y aplicable para otras regulaciones que rigen las políticas, sociales, culturales y de la sociedad.		X	
La socialización de las entidades gubernamentales en el AIR tanto a nivel central como regional es mínima.			X
La escasa transferencia de información y conocimiento respecto del AIR está haciendo que el AIR no se lo conozca en la mayoría de las entidades, como correspondería.			X
La inadecuada presupuestación en las entidades del Ejecutivo, en los Gobiernos Regionales y Locales limita la utilización del			X

AIR como herramienta para formular y evaluar normas, regulaciones y políticas.			
La percepción errada de funcionarios del Ejecutivo y de Gobiernos Regionales y Locales que la aplicación sostenible del AIR requiere costos considerables.			X
Duración del proceso de evaluación y el tiempo necesario para cada etapa de la actividad del AIR desincentivan a responsables y funcionarios a la utilización del AIR.			X

Fuente: SGP-SSAR, 2020.

Finalmente, existen varios estudios que enfocan desde distintos punto de vista la reforma regulatoria y su impacto en el crecimiento económico<sup>28</sup>. Análisis empíricos han confirmado que la calidad regulatoria tiene un impacto significativo en el desempeño económico y que la eficacia de apoyar a las instituciones responsables de las regulaciones es un determinante importante para el funcionamiento de los mercados<sup>29</sup>. Así como en los estudios realizados por el Banco Mundial<sup>30</sup> evidencian el impacto positivo de la mejora de la calidad regulatoria en cinco grandes rubros: 1) Liberalización sectorial, con desregulación, y desarrollo de regímenes para hacer frente a las fallas del mercado, 2) Iniciativas de reforma regulatoria integrales enfocadas en la entrada al mercado y la competencia<sup>31</sup>, 3) Reformas destinadas a reducir los costos de cumplimiento regulatorio y administrativo, 4) Reformas destinadas a mejorar las herramientas, los procedimientos y las instituciones de calidad regulatoria y 5) Impactos de las reformas de la gobernanza reguladora en la informalidad.

Los costos que genera la implementación de las herramientas para la mejora de la calidad regulatoria, son relacionados y asumidos por las entidades de la Administración Pública, como consecuencia del cambio de paradigmas y de manera progresiva, teniendo en cuenta las distintas fases de implementación de las herramientas que se prioricen en su diseño y desarrollo y aplicación, la Tabla N° 12 muestra los costos que se generarían.

**Tabla 12. Costos que genera la implementación de las herramientas en el proceso de mejora de calidad regulatoria**

<b>Costos</b>
<b>1. Cambio de marco regulatorio existente</b>
Implementación de nuevos procesos.
Tiempo de aprendizaje para la aplicación correcta del AIR
Reestructuración de las entidades.

<sup>28</sup> La reforma regulatoria puede afectar tanto el desempeño sectorial como macroeconómico. El análisis de los impactos sectoriales se basa en el gran cuerpo de investigación académica que se ha desarrollado. Los efectos microeconómicos que se han estudiado incluyen beneficios para los consumidores en términos de precios y servicios, impacto en los mercados laborales, cambios en la estructura de la industria, competencia y ganancias, y cambios en los costos y la productividad, especialmente de las innovaciones. El impacto de la reforma regulatoria en el desempeño macroeconómico es notoriamente difícil de medir, y se basa en varios modelos, como los modelos input-output y de equilibrio parcial.

<sup>29</sup> Kirckpatrick, Colin; Parker David (2003: 2) Regulatory impact assessment in developing and transition economies: A survey of current practice and recommendations for further development; Centre on Regulation and Competition Institute for Development Policy and Management University of Manchester.

<sup>30</sup> Ver: Investment Climate Advisory Services analiza en su paper "Regulatory Governance in Developing Countries

Resistencia al cambio de los funcionarios y servidores públicos.
Implementación de mecanismos de comunicación intra e interinstitucional
Implementación de mecanismos de comunicación con los ciudadanos
Establecimiento de incentivos
<b>2. Gastos administrativos</b>
Contratación de personal adicional para cumplir con mayor carga de trabajo del AIR.
Contratación de servicios de terceros.
Reuniones de coordinación con involucrados.
<b>3. Brecha de conocimiento</b>
Capacitaciones al equipo responsable en métodos y uso de aplicativos para implementar AIR.
Talleres de capacitación a los equipos de cada una de las entidades de la Administración pública designadas para realizar el AIR.
<b>4. Equipamiento</b>
Implementación de software y/o hardware para generación de evidencia.
Desarrollo e Implementación de nuevas aplicaciones para soportar el AIR.
Equipamiento para el personal adicional.

Fuente: SGP-SSAR, 2020.

No obstante las limitaciones que pueden existir en la implementación de nuevas herramientas, y teniendo en cuenta los escasos recursos públicos; es necesario precisar que la implementación se financia con cargo al presupuesto institucional de las entidades del Poder Ejecutivo, sin demandar recursos adicionales al Tesoro Público. Cabe destacar que el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), en adelante el “BANCO” y la República del Perú han suscrito un Contrato de Préstamo N° 4399/OC-PE, “Proyecto de Mejoramiento y Ampliación de los Servicios de Soporte para la Provisión de los Servicios a los Ciudadanos y a las Empresas, a Nivel Nacional” previamente aprobado mediante Decreto Supremo N° 181-2018-EF publicado el 17 de agosto de 2018, cuyo objetivo general es mejorar y ampliar los servicios de soporte para la prestación de servicios a ciudadanos y empresas, reduciendo los costos de transacción, lo que contribuirá al incremento de la satisfacción de los ciudadanos y la mejora del clima de negocios, parte de los fondos se ha destinado a un componente para la mejora de la calidad regulatoria.

### III. ANÁLISIS DE IMPACTO DE LA VIGENCIA DE LA NORMA EN LA LEGISLACIÓN NACIONAL

La propuesta normativa es acorde con las disposiciones y principios consagrados en la Constitución Política del Perú, en la Ley N° 29158 - Ley Orgánica del Poder Ejecutivo; y en el Decreto Legislativo N° 1448, Decreto Legislativo que modifica el artículo 2 del Decreto Legislativo N° 1310, Decreto Legislativo que aprueba medidas adicionales de simplificación administrativa, y perfecciona el marco institucional y los instrumentos que rigen el proceso de mejora de calidad regulatoria.

Con relación de la vigencia, se establece que el Reglamento entra en vigencia al día siguiente de la publicación en el diario oficial El Peruano de la Resolución de Secretaría de Gestión Pública que aprueba el Plan de Implementación Progresiva del Análisis de Impacto Regulatorio Ex Ante señalada en la Décimo Cuarta Disposición Complementaria Final del Reglamento.

Asimismo, los artículos 19, 20, 21, 22, 23, 24 y 25, la Décimo Cuarta Disposición Complementaria Final y la Única Disposición Complementaria Derogatoria del Reglamento, entran en vigencia al día siguiente de la publicación de la presente norma en el diario oficial El Peruano.

Cabe precisar que estamos ante una norma heteroaplicativa, también denominada de efectos mediatos, ya que requiere de un conjunto de instrumentos complementarios para que surta todos sus efectos jurídicos. Según el Tribunal Constitucional las normas heteroaplicativas “son aquellas que pueden ser definidas como aquellas normas que, luego de su entrada en vigencia, requieren indefectiblemente de un acto de ejecución posterior para poder ser efectivas. Es decir, que la eficacia de este tipo de normas está condicionada a la realización de actos posteriores y concretos de aplicación. Por ende, la posible afectación del derecho no se presenta con la sola entrada en vigencia de la norma, sino que necesariamente requiere de un acto concreto de aplicación para que proceda el amparo a fin de evaluar su constitucionalidad<sup>32</sup>”.

El proyecto normativo propone la derogación expresa de los artículos 9, 10, 12 y 14 del Reglamento para la aplicación del Análisis de Calidad Regulatoria de procedimientos administrativos establecido en el artículo 2 del Decreto Legislativo N° 1310 aprobado por Decreto Supremo N° 061-2019-PCM.

Finalmente, el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos adecuará en un plazo no mayor de noventa (90) días hábiles el Reglamento de la Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa aprobado por Decreto Supremo N° 008-2006-JUS con la finalidad de mantener la coherencia normativa del ordenamiento jurídico vigente.

---

<sup>32</sup> Fundamento 3 del expediente N° 01893-2009-PA/TC, del Tribunal Constitucional

## FUENTES CONSULTADAS

1. Australian Government (2014), The Australian Government Guide to Regulation, Office of Best Practice Regulation (OBPR), Canberra.
2. Australian Government (2007), Best Practice Regulation Handbook, Canberra.
3. Calle, Jean Paul (2019), Identificación y Evaluación de Iniciativas previas de Implementación del Análisis de Impacto Regulatorio – RIA en Entidades del Poder Ejecutivo en el Perú.
4. Castro, Alberto (2019), Principles of Good Governance and the Ombudsman: A comparative study on normative functions of the institution in a modern constitutional state with a focus on Peru. Editorial Intersentia.
5. Castro, Alberto (2018), Análisis de Calidad Regulatoria, Simplificación Administrativa y Buena Administración, documento presentado en el XXIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Guadalajara, México. 6-9 nov. 2018.
6. COFEMER (2013), Guía para evaluar el impacto de la regulación, Vol. I: Métodos y Metodologías, Secretaría de Economía, México.
7. CONAMER (2019), Estrategia Nacional de Mejora Regulatoria.
8. Department for Business, Energy & Industrial Strategy of European Commission (2018), Better Regulation Framework.
9. European Commission (2017), Better Regulation Guidelines.
10. Jahnsen, Carlos (2019), Buenas prácticas internacionales en la implementación de la metodología de análisis de impacto regulatorio y de Regulatory Oversight Bodies (ROB).
11. Jahnsen, Carlos (2019), Por una Calidad Regulatoria sostenible para el Perú. Estrategia preliminar para la implementación del Análisis de Impacto Regulatorio, 2020 -2025.
12. Leitão Marques, María Manuel, Minister of the Presidency and Administrative Modernisation, Portugal, Presentation on “Administrative Modernisation”, 2017, en Reviewing and Supporting Regulatory Impact Assessment in Portugal, Project Inception Report, pag. 4.
13. World Bank Group (2019), Doing Business 2020: Comparing Business Regulation in 190 Economies.
14. World Bank Group (2017), Global Indicators of Regulatory Governance: Worldwide Practices of Regulatory Impact Assessments by Lemoine, Joseph.
15. World Bank Group (2010), Regulatory Governance in Developing Countries.
16. OECD (2019), Implementación del Análisis de Impacto Regulatorio en el Gobierno Central del Perú: Estudios de caso 2014-16, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264305809-es>.

17. OECD (2018), OECD Regulatory Policy Outlook 2018, OECD Publishing, Paris. <https://doi.org/10.1787/9789264303072-en>
18. OCDE (2016), Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública: Perú: Gobernanza integrada para un crecimiento inclusivo, Editions OCDE, Paris. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264265226-es>.
19. OCDE (2016), Estudios de la OCDE en Reforma Regulatoria: Política Regulatoria en el Perú: Uniendo el marco para la calidad regulatoria.
20. OECD (2016), El ABC de la Mejora Regulatoria para las entidades federativas y los municipios.
21. OECD (2015), OECD Regulatory Policy Outlook 2015, OECD Publishing, Paris. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264238770-en>
22. OECD (2009), Regulatory Impact Analysis: A Tool for Policy Coherence, OECD Publishing, Paris. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264067110-en>.
23. OECD (2008), Introductory Handbook for Undertaking Regulatory Impact Analysis (RIA).
24. OECD (2008), Building an Institutional Framework for Regulatory Impact Analysis (RIA): Guidance for Policy Markers.
25. OECD (2005), Alternatives to Regulation.
26. Ponce, Juli (2014), El Derecho a la Buena Administración y la Calidad de las decisiones administrativas, en Alberto Castro (ed). Buen gobierno y derechos humanos, Lima: Idehpucp.
27. Querbach, T and C. Arndt (2017), Política regulatoria en América Latina: Un análisis de la situación actual, OECD Publishing, Paris. <https://dx.doi.org/10.1787/940ec5c6-es>.
28. Roca, Javier (2019), Informe sobre el Modelo de Gobernanza para la Implementación del Análisis de Impacto Regulatorio para el Perú.
29. Roca, Javier (2019), Propuesta de Manual para la aplicación del Análisis de Calidad Regulatoria Ex Ante por parte de las entidades públicas.
30. Roseth Benjamin, Reyes Ángela y Santiso Carlos; El fin del trámite eterno: ciudadanos, burocracia y gobierno digital, BID, 2018.

# ANEXO 01

## LISTA DE ENTIDADES QUE PARTICIPARON EN EL TALLER DE SOCIABILIZACIÓN DEL PROYECTO DE REGLAMENTO

(mes de marzo 2020)

1. Ministerio de Comercio Exterior y Turismo
2. Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo
3. Ministerio de Cultura
4. Ministerio de Salud
5. Ministerio de la Producción
6. Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
7. Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento
8. Ministerio de Relaciones Exteriores
9. Ministerio de Transportes y Comunicaciones
10. Ministerio de Energía y Minas
11. Ministerio de Educación
12. Ministerio de Defensa
13. Ministerio del Interior
14. Presidencia del Consejo de Ministros
15. Ministerio de Economía y Finanzas
16. Ministerio de Agricultura y Riego
17. Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables
18. Ministerio del Ambiente
19. Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (no asistieron representantes).
20. Organismo Supervisor de la Inversión en Infraestructura de Transporte de Uso Público
21. Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería
22. Organismo Supervisor de la Inversión Privada en Telecomunicaciones
23. Superintendencia Nacional de Servicios de Saneamiento
24. Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y Protección de la Propiedad Intelectual
25. Servicio Nacional de Certificación Ambiental para las Inversiones Sostenibles
26. Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas
27. Seguro Social de Salud
28. Autoridad Nacional del Agua
29. Servicio Nacional de Sanidad Agraria
30. Servicio Forestal y de Fauna Silvestre
31. Autoridad Portuaria Nacional
32. Organismo Nacional de Sanidad Pesquera
33. Instituto Geológico Minero y Metalúrgico
34. Oficina de Normalización Previsional
35. Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria
36. Superintendencia de Mercado de Valores.

## ANEXO 02

# LISTA DE ENTIDADES ENCUESTADAS SOBRE EL PROCESO DE PRODUCCIÓN NORMATIVA Y ANÁLISIS DE CALIDAD REGULATORIA

(mes de febrero 2020)

1. Organismo Supervisor de la Inversión en Infraestructura de Transporte de Uso Público - OSITRAN
2. Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería - OSINERGMIN
3. Organismo Supervisor de la Inversión Privada en Telecomunicaciones - OSIPTEL
4. Superintendencia Nacional de Servicios de Saneamiento - SUNASS
5. Autoridad Nacional del Servicio Civil - SERVIR
6. Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y Protección de la Propiedad Intelectual - INDECOPI
7. Ministerio del Ambiente - MINAM
8. Servicio Nacional de Certificación Ambiental para las Inversiones Sostenibles - SENACE
9. Servicio Nacional de Meteorología e Hidrología del Perú - SENAMHI
10. Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas - SERNANP
11. Ministerio de Comercio Exterior y Turismo - MINCETUR
12. Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo - MTPE
13. Seguro Social de Salud - ESSALUD
14. Ministerio de Agricultura y Riego - MINAGRI
15. Instituto Nacional de Innovación Agraria - INIA
16. Autoridad Nacional del Agua - ANA
17. Servicio Nacional de Sanidad Agraria - SENASA
18. Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre - SERFOR
19. Ministerio de Cultura - CULTURA
20. Biblioteca Nacional del Perú - BNP
21. Ministerio de Salud - MINSALUD
22. Instituto Nacional de Salud - INS
23. Superintendencia Nacional de Salud - SUSALUD
24. Ministerio de la Producción - PRODUCE
25. Organismo Nacional de Sanidad Pesquera - SANIPES
26. Instituto Nacional de Calidad - INACAL
27. Ministerio de Justicia y Derechos Humanos - MINJUS
28. Superintendencia Nacional de los Registros Públicos - SUNARP
29. Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento - MVCS
30. Organismo de Formalización de la Propiedad Informal - COFOPRI
31. Ministerio de Relaciones Exteriores - MRE
32. Agencia Peruana de Cooperación Internacional - APCI
33. Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables - MIMP
34. Consejo Nacional de Integración de la Persona con Discapacidad - CONADIS
35. Ministerio de Transportes y Comunicaciones - MTC
36. Autoridad Portuaria Nacional - APN
37. Ministerio de Energía y Minas - MINEM
38. Instituto Peruano de Energía Nuclear - IPEN

39. Instituto Geológico Minero y Metalúrgico - INGEMMET
40. Ministerio de Educación - MINEDU
41. Instituto Peruano del Deporte - IPD
42. Superintendencia Nacional de Educación Superior Universitaria - SUNEDU
43. Ministerio de Defensa - MINDEF
44. Ministerio del Interior - MININTER
45. Superintendencia Nacional de Migraciones - MIGRACIONES
46. Superintendencia Nacional de Control de Servicios de Seguridad, Armas, Municiones y Explosivos de uso Civil - SUCAMEC
47. Agencia de Promoción de la Inversión Privada - PROINVERSIÓN
48. Oficina de Normalización Previsional - ONP
49. Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria - SUNAT
50. Superintendencia de Mercado de Valores - SMV
51. Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado - OSCE