



Estudios de la OCDE en Reforma Regulatoria

Política Regulatoria en el Perú

UNIENDO EL MARCO PARA LA CALIDAD REGULATORIA

INSPECCIONES · REGULADORES
SUPERVISIÓN · CRECIMIENTO
ACERVO  CONSULTA
MINISTROS · AUTONOMÍA
SIMPLIFICACIÓN · EVALUACIÓN

Estudios de la OCDE en Reforma Regulatoria

Política Regulatoria en el Perú

UNIENDO EL MARCO PARA LA CALIDAD REGULATORIA

ASPECTOS CLAVE

Prefacio

Durante los últimos veinte años, Perú ha experimentado un progreso importante. La introducción de reformas macroeconómicas y programas sociales más eficaces en la década de los 90's y a partir del año 2000 han generado mejoras significativas en el crecimiento económico, el bienestar y la reducción de la pobreza. Para continuar en este camino, Perú ha hecho de la política regulatoria un elemento clave de su estrategia de desarrollo y ha pedido el apoyo de la OCDE para mejorar sus políticas actuales y para adoptar las mejores prácticas internacionales sobre calidad regulatoria.

El *Estudio de la OCDE de Política Regulatoria del Perú* evalúa las políticas, instituciones y herramientas empleadas por el gobierno peruano para diseñar, implementar y aplicar regulaciones de alta calidad. Esto incluye políticas de simplificación administrativa, evaluación *ex ante* y *ex post* de las regulaciones, prácticas de consulta pública y la gobernanza de los reguladores independientes. El *Estudio* proporciona recomendaciones de política basadas en las mejores prácticas internacionales y *revisión por pares* para fortalecer la capacidad del gobierno para gestionar la política regulatoria.

Perú cuenta con muchos elementos concretos de política regulatoria en vigor. Por ejemplo, las agencias y los ministerios tienen la obligación de realizar un análisis costo-beneficio para conjuntos específicos de borradores de regulación, y de poner a disposición del público estos borradores. Un amplio programa de simplificación administrativa abarca los niveles de gobierno central y sub-nacional. Sin embargo, Perú aún enfrenta muchos desafíos en la creación de un marco regulatorio general de alta calidad. Para enfrentar estos desafíos, el estudio recomienda varios pasos, incluyendo el establecer una política de calidad regulatoria para reunir e impulsar los elementos ya existentes, la creación de un órgano supervisor, establecer un sistema de análisis de impacto regulatorio, y la medición y reducción las cargas administrativas de los trámites.

Los datos y la información que se utilizaron para el estudio fueron recabados a través de cuestionarios detallados que el gobierno peruano respondió en el mes de mayo de 2015; de diversas reuniones y entrevistas realizadas en el 2015 con agencias de gobierno, gobiernos locales y otros actores peruanos seleccionados; y de otras fuentes disponibles de forma pública. La información que se presenta en el estudio refleja la situación hasta mayo de 2016.

Esta revisión se llevó a cabo como parte del Programa País de la OCDE con Perú. El Programa permite compartir los estándares y buenas prácticas de la OCDE con las autoridades peruanas, sugiere prioridades para una reforma futura, y permite que Perú aprenda de la experiencia de los países miembros de la OCDE.

El *Estudio de la OCDE de Política Regulatoria del Perú* fue preparado bajo patrocinio del Comité de Política Regulatoria de la OCDE; con el apoyo del Directorado de Gobernanza Pública y Desarrollo Territorial de la OCDE.

La metodología de revisión aprovecha dos décadas de aprendizaje entre homólogos reflejadas en la *Recomendación del Consejo de la OCDE sobre Política y Gobernanza Regulatoria de 2012*, el primer instrumento internacional en abordar la política, gestión y gobernanza regulatorias como una actividad de gobierno integral. La Recomendación identifica las medidas que los gobiernos pueden y deben tomar para implementar una reforma regulatoria sistémica.

Reconocimientos

Los estudios de país sobre reforma regulatoria son coordinadas por la Dirección de Gobernanza Pública y Desarrollo Territorial, bajo la responsabilidad de Rolf Alter, y son realizadas por la División de Política Regulatoria, encabezada por Nick Malyshev.

El estudio no hubiera sido posible sin el apoyo del gobierno de Perú. El Secretariado de la OCDE agradece al Ministro de Economía y Finanzas de Perú, Alonso Segura Vasi. El equipo de revisión agradece en particular a Javier Roca, Director General de Asuntos de Economía Internacional y Productividad del Ministerio de Economía y Finanzas, así como a su equipo, incluyendo a Jose La Rosa, Franco Maldonado, Tommy Deza y Karen Trujillo, por su apoyo único en la recolección de datos e información, organización de las misiones de investigación del equipo y proporcionar retroalimentación a lo largo del estudio.

Asimismo, se recibieron contribuciones valiosas de funcionarios del gobierno central, incluyendo el Ministerio de Economía y Finanzas, la Presidencia del Consejo de Ministros, el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, el Ministerio de Transportes y Comunicaciones, el Ministerio de Salud, el Ministerio de Medio Ambiente, el Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual (INDECOPI); de agencias regulatorias e inspecciones incluyendo la Superintendencia Nacional de Servicios de Saneamiento (SUNASS), el Organismo Supervisor de Inversión Privada en Telecomunicaciones (OSIPTEL), el Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería (OSINERGMIN), el Organismo Supervisor de la Inversión en Infraestructura de Transporte de Uso Público (OSITRAN), el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA), la Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria (SUNAT), la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP (Administradoras de Fondos de Pensiones) (SBS), y la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (SUNAFIL); de los gobiernos locales de los municipios de Arequipa y Trujillo; de los representantes del Congreso, así como de los representantes de las asociaciones civiles y empresariales, universidades y grupos de expertos de Perú.

El presente reporte incluye las contribuciones y retroalimentación de pares de los países miembro del Comité de Política Regulatoria de la OCDE, quienes participan activamente en las misiones de investigación en Perú y proporcionaron contribuciones clave durante el desarrollo de la revisión: Tony Simovski, Director Ejecutivo Adjunto en funciones, Oficina de Regulación de Mejores Prácticas (OBPR), Departamento del Primer Ministro y Gabinete, Australia; Nathan Frey, quien en ese momento era Asesor Senior, Oficina de Información y Asuntos Regulatorios (OIRA), Oficina de Administración y Presupuesto, Estados Unidos de América; y Eduardo Romero Fong, quien en ese momento se desempeñaba como Coordinador General de Manifestaciones de Impacto Regulatorio, Comisión Federal de Mejora Regulatoria (COFEMER), México.

El proyecto fue dirigido por Manuel Gerardo Flores, Economista Senior de la División de Política Regulatoria de la OCDE. Los siguientes integrantes del equipo fueron los principales responsables de diferentes secciones de la revisión: Andrés Blancas, Alberto

Morales y Manuel Gerardo Flores de la División de Política Regulatoria de la OCDE, Jorge Velázquez (experto externo), Javier Illescas (experto externo) y Juan José Martínez (experto externo). Delia Vázquez, Itzel de Haro, Adriana García y Mónica Alcalá de la División de Política Regulatoria de la OCDE, Carolina Agurto quien en ese momento realizaba prácticas en la División de Política Regulatoria, y Lubinda Velasques (experto externo) contribuyeron de manera significativa a lo largo del reporte. Luiz de Mello, Celine Kaufmann, y Andrea Uhrhammer hicieron comentarios para mejorar los borradores del informe. Deborah Barry-Roe y Mariama Diallo proporcionaron asistencia administrativa, y Jennifer Stein coordinó el proceso editorial.

Índice

Prefacio	3
Reconocimientos	5
Acrónimos y abreviaciones	8
Resumen ejecutivo	9
Principales hallazgos.....	9
Recomendaciones clave.....	10
Capítulo 1. Políticas e instituciones de la política regulatoria en el Perú	11
Hallazgos.....	12
Recomendaciones.....	12
Capítulo 2. Revisión <i>ex ante</i> de la regulación y consulta pública en Perú	14
Hallazgos.....	14
Recomendaciones.....	15
Capítulo 3. Administración del acervo regulatorio y políticas de simplificación administrativa en Perú	17
Hallazgos.....	17
Recomendaciones.....	18
Capítulo 4. Cumplimiento y ejecución de la regulación en Perú	19
Hallazgos.....	20
Recomendaciones.....	21
Capítulo 5. Gobernanza regulatoria multinivel en Perú	22
Hallazgos.....	22
Recomendaciones.....	24
Capítulo 6. La gobernanza de los reguladores en Perú	25
Hallazgos.....	25
Recomendaciones.....	26
Tablas	
1. Clasificación de las oficinas y agencias de inspecciones a evaluarse como parte de este informe.....	19

Acrónimos y abreviaciones

CCV	Comisión de Coordinación Viceministerial
COFEMER	Comisión Federal de Mejora Regulatoria de México
INDECOPI	Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas
MINJUS	Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
RIA	Evaluación de Impacto Regulatorio
OBPR	Oficina de Regulación de Mejores Prácticas de Australia
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
OEFA	Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental
OIRA	Oficina de Información y Asuntos Regulatorios de Estados Unidos
OSINERGMIN	Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería
OSIPTEL	Organismo Supervisor de Inversión Privada en Telecomunicaciones
OSITRAN	Organismo Supervisor de la Inversión en Infraestructura de Transporte de Uso Público
PCM	Presidencia del Consejo de Ministros
PIB	Producto Interno Bruto
SBS	Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras de Fondo de Pensiones
SUNAFIL	Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral
SUNASS	Superintendencia Nacional de Servicios de Saneamiento
SUNAT	Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria
SUT	Sistema Único de Trámites
TUPA	Texto Único de Procedimientos Administrativos

Resumen ejecutivo

El desempeño macroeconómico de Perú durante la década pasada ha sido excepcional. Se han observado mejoras significativas en el crecimiento económico, el bienestar y la reducción de la pobreza desde la introducción de las reformas en la década de 1990. No obstante, para continuar en este camino, Perú necesita una política regulatoria clara.

Principales hallazgos

- Perú carece de una política regulatoria de gobierno integral, a pesar de contar con muchos elementos que formarían parte de ella.
- Los programas y estrategias de política regulatoria están dispersos en los ministerios y agencias, o dentro de las oficinas de un ministerio determinado. Además, no existe supervisión para el trabajo de estas oficinas.
- Aunque se cuenta con algunos de los componentes, Perú no tiene un sistema formal para evaluar las propuestas de regulación y las regulaciones que están sujetas a modificaciones, con el objetivo de identificar si existe un beneficio positivo neto a la sociedad y si son coherentes con otras políticas gubernamentales.
- La Comisión de Coordinación Viceministerial (CCV) evalúa la calidad de las propuestas regulatorias o sus modificaciones, pero sólo las regulaciones con impacto multi-sectorial.
- Los inventarios de leyes, reglamentos y trámites son de difícil acceso, y no hay un registro único que los incluya a todos; esto genera incertidumbre para los ciudadanos y las empresas en cuanto a las obligaciones legales que deben cumplir.
- Aunque existe una estrategia de simplificación administrativa en funcionamiento, no hay una línea de base para medir las cargas administrativas, lo cual puede dificultar la orientación de recursos y la comunicación de resultados.
- No existe una política general sobre cumplimiento y aplicación regulatoria en las agencias gubernamentales, y tampoco existen siempre manuales o guías para llevar a cabo inspecciones.
- Perú no ha desarrollado una política regulatoria para gobiernos sub-nacionales, y como resultado existe una coordinación limitada entre los niveles de gobierno central y sub-nacional para lograr tener un marco regulatorio nacional coherente y promover buenas prácticas y herramientas regulatorias.
- Los reguladores económicos en Perú cuentan con un alto grado de independencia para ejercer presupuesto y tomar decisiones, y muestran prácticas de transparencia y rendición de cuentas más desarrolladas que los órganos del gobierno central. No obstante, éstos aún dependen del gobierno central para varios asuntos administrativos y de recursos humanos, su carácter independiente garantiza prácticas de rendición de cuentas más profundas, y necesitan adoptar un proceso sistematizado para evaluar los borradores de regulación.

Recomendaciones clave

- Establecer un órgano supervisor que concentre la mayor parte, si no es que todas, las actividades y herramientas de política regulatoria que actualmente se encuentran dispersas en diversos ministerios, agencias y oficinas.
- Emitir una declaración de política sobre política regulatoria con objetivos claros, e incluir esta declaración en una ley u otro documento legal vinculativo. Esta declaración debe contener todas las estrategias y herramientas específicas para una gestión eficaz de todo el ciclo de gobernanza regulatoria: desde la evaluación ex ante de la propuesta regulatoria, incluyendo el diseño de la regulación basada en evidencia; consultas públicas y participación de los actores involucrados; simplificación administrativa y revisión del inventario de regulación, incluyendo la evaluación ex post; inspecciones e implementación; y planeación prospectiva.
- Asimismo, deben considerarse varios elementos como parte de la adopción del análisis de impacto regulatorio (RIA):
 - ❖ Todas las propuestas regulatorias y las RIA deben ponerse a disposición del público para consulta durante un mínimo de 30 días.
 - ❖ Las consultas deben ser sistemáticas en las primeras etapas cuando se están definiendo las opciones de política y se están desarrollando los análisis de impacto, y una vez que se han elaborado la propuesta regulatoria y el borrador de la RIA.
 - ❖ Los comentarios del público también deben estar disponibles y las agencias regulatorias deben rendir cuentas de su tratamiento.
- Crear un registro central en línea y de acceso gratuito de leyes y otros instrumentos regulatorios que esté completo y actualizado.
- Medir las cargas administrativas generadas por trámites y obligaciones de información.
- Otorgar a la Comisión de Eliminación de Barreras Burocráticas más independencia, incluyendo un esquema para un proceso de toma de decisiones más independiente y un órgano de gobierno, de forma que pueda desempeñar sus funciones de forma más eficaz.
- Incluir la política de inspecciones y cumplimiento de las regulaciones como parte integral de la política regulatoria. Desarrollar directrices generales relacionadas con los objetivos, tales como códigos de conducta y prevención de la corrupción, organización y planeación de inspecciones, así como de transparencia.
- Al emitir la declaración de política regulatoria, incluir medidas formales de coordinación con los gobiernos sub-nacionales para promover un marco regulatorio nacional coherente, tales como conferencias para intercambiar prácticas, centros de atención y documentos de guía; y promover activamente la adopción de herramientas regulatorias tales como el análisis de las propuestas regulatorias, consulta pública y participación de los actores interesados.
- Fortalecer la gobernanza de los reguladores económicos al revisar sus vínculos legales con el gobierno central para fortalecer su toma de decisiones; al mejorar las políticas actuales para hacer que los reguladores sean más responsables ante el gobierno central, el Congreso y el público en general; y al introducir un sistema de evaluación ex ante del impacto.

Capítulo 1

Políticas e instituciones de la política regulatoria en el Perú

El Perú tiene un sistema de gobierno centralizado que comprende tres poderes: el ejecutivo, el legislativo y el judicial. No obstante, a nivel central existen organismos que tienen distintos niveles de independencia y van desde la descentralización hasta autonomía constitucional.

Las tres instancias que concentran la mayoría de las funciones y actividades de política regulatoria son el MEF, la PCM y el MINJUS. En las primeras dos incluso existen áreas con atribuciones de política regulatoria. Sin embargo, dichas oficinas tienen en la mayoría de los casos, capacidad limitada para ejecutar las obligaciones de política regulatoria, y en otros una total falta de capacidad. De hecho, la falta de supervisión en la política regulatoria se debe principalmente al inadecuado o inexistente marco legal y la falta de capacidad en términos de recursos humanos y materiales.

Entre las instituciones que emiten regulación destacan los reguladores económicos y sociales, que aunque tienen cierto nivel de independencia, siguen adscritos a la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM). Estos reguladores se enfocan en temas muy especializados como es la competencia económica, las telecomunicaciones, la energía, el medio ambiente, etc.

Por otro lado, los gobiernos sub-nacionales se dividen en regionales y locales, los cuales también se dividen en provinciales y distritales. Estos niveles de gobierno tienen funciones exclusivas y compartidas entre sí y a nivel central, las cuales están descritas en la Constitución Política del Perú, la Ley Orgánica de los Gobiernos Regionales y la Ley Orgánica de las Municipalidades.

La Constitución Política del Perú establece las competencias exclusivas para el gobierno central que incluyen, la supervisión y diseño de políticas públicas sectoriales, además de los temas relacionados con la política exterior, defensa, hacienda, infraestructura a nivel nacional, entre otras. A nivel sub-nacional, los gobiernos tienen responsabilidades de promoción y regulación de temas económicos y sociales así como autorización para establecer licencias y la emisión de derechos de servicios. Los gobiernos locales por su parte, también tienen poderes legales para crear, modificar y eliminar tarifas, contribuciones, impuestos, así como licencias municipales.

Para llevar a cabo los proyectos regulatorios, las entidades de la administración pública deben considerar las guías establecidas en la *Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa*. Esta ley establece el estándar de calidad legal y de homologación para buscar la calidad regulatoria. Esta ley aborda conceptos como el propósito de la propuesta regulatoria, el análisis costo-beneficio y la evaluación de impactos en la legislación vigente. Por otro lado, el MINJUS publicó el *Manual de técnica legislativa*, que es una guía que se enfoca en la estructura y reglas de las leyes, el lenguaje utilizado y la motivación del proyecto.

Perú fundamenta sus esfuerzos y acciones en materia de política regulatoria en la Ley de Procedimiento Administrativo General. Esta ley establece la necesidad de articular trámites simples y eliminar cualquier complejidad innecesaria en los mismos, además de asegurar que los requisitos para cumplir con la regulación deben incorporar los principios de racionalidad y proporcionalidad.

Perú diseñó una *Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública*, en donde la simplificación administrativa es mencionada como uno de sus principales elementos. Esta política derivó en la publicación de una *Política Nacional de Simplificación Administrativa* que menciona como objetivos específicos: 1) promover la implementación de procesos de simplificación administrativa orientada a resultados e impactos ciudadanos; 2) promover la incorporación progresiva de tecnologías de información y comunicación entre los trámites y servicios; y 3) desarrollar un *Modelo de Atención Ciudadana* y promover su implementación.

Otros documentos que contienen elementos de una política regulatoria incluyen el *Plan Nacional de Diversificación Productiva* y la *Agenda Nacional de Competitividad*.

Hallazgos

El gobierno central de Perú tiene diversas instituciones que tienen como parte de sus objetivos de política pública incrementar la calidad de la regulación. Esto incluye principalmente a la PCM—quien está a cargo de la política de modernización que incluye la simplificación administrativa. El ejemplo más relevante de esta política son los Textos Únicos de Procedimientos Administrativos (TUPA), que buscan homologar la información requerida para establecer trámites y servicios.

La Comisión de Eliminación de Barreras Burocráticas que pertenece al INDECOPI es otra de las instancias relevantes con prácticas relacionadas con la mejora regulatoria, al tener la obligación de revisar la legalidad y proporcionalidad de las regulaciones. En el mismo sentido, el MINJUS ha emitido un manual de técnica legislativa que funciona como una guía para elaborar borradores de proyectos regulatorios con un estándar de calidad alto.

En Perú existe la obligación de elaborar un análisis de costo-beneficio de la regulación, aunque en la práctica no haya evidencia de una implementación sistemática del mismo. De hecho, para su cumplimiento solamente se hace referencia al impacto sobre el presupuesto o la generación de costos al gobierno, lo cual es un mal entendimiento del análisis de costo beneficio.

A pesar de que estos avances sirven como pilares para establecer una política regulatoria avanzada, no existe una estrategia integral. Estos esfuerzos no están definidos explícitamente en una declaración explícita en una ley, programa o política de calidad regulatoria. Tampoco existe coordinación de los diferentes esfuerzos por medio de un ministerio, comité u organismo que pueda evaluar el desempeño, los resultados y los beneficios de los impactos. Más aun, el gobierno Peruano no ha emitido de forma explícita una declaración que reconozca los objetivos de la política regulatoria como un elemento de una política pública de gobernanza y de competitividad más amplia.

Recomendaciones

- El Perú debería considerar la emisión de una política explícita de calidad regulatoria con objetivos claros y definidos, e incluirla en una ley o documento legal con facultades vinculatorias.

- Establecer un organismo de supervisión que concentre todas, o la mayoría de las actividades y herramientas regulatorias que actualmente se encuentran dispersas en los ministerios, agencias y oficinas.
- El primer paso a consolidar una política de mejora regulatoria, Perú debería considerar el establecer un consejo de coordinación de dicha política en donde el Ministerio de Economía y Finanzas, la Presidencia del Consejo de Ministros y el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos tengan asientos permanentes.
- Idealmente una declaración explícita de la política regulatoria debe incluir la creación del organismo supervisor con sus funciones y responsabilidades, y como estrategia transitoria la creación del Consejo de Coordinación de Política Regulatoria.

Capítulo 2

Revisión *ex ante* de la regulación y consulta pública en Perú

El poder ejecutivo de Perú produce la mayor cantidad de regulaciones nuevas del país. Para desarrollar éstas regulaciones se basan en varios instrumentos, como la Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa y su reglamento; la Ley del Procedimiento Administrativo General; el Manual de Técnica Legislativa del MINJUS, entre otros.

Estos instrumentos establecen lineamientos generales para preparar propuestas regulatorias, por ejemplo, la inclusión de exposición de motivos, análisis costo-beneficio y un periodo de consulta pública. Además, sirven de guía para asegurar la calidad legal de las propuestas regulatorias.

Con base en estos principios, el proceso de generación de las regulaciones sigue dos caminos distintos, el cual depende si la regulación tiene competencia en una sola institución o si cae en la esfera de competencia de múltiples agencias. Adicionalmente, el tratamiento de la regulación difiere del tipo de propuesta regulatoria, si es primaria o subordinada; de las prácticas de cada ministerio o agencia; e incluso difiere entre las mismas áreas.

Las propuestas multisectoriales son revisadas y discutidas por la Comisión de Coordinación Viceministerial (CCV) por tres instituciones: el MEF, el MINJUS y el PCM. El MEF realiza un análisis del impacto de la regulación propuesta sobre el presupuesto y un análisis costo-beneficio. El MINJUS realiza un análisis de la constitucionalidad y legalidad de la propuesta y sobre la calidad legal. El PCM evalúa si la propuesta es consistente con los lineamientos de simplificación administrativa y con la organización y funcionamiento del gobierno.

Por otro lado, el proceso de creación regulatoria por la vía legislativa se enmarca en la Constitución Política, el Reglamento del Congreso, el Manual de Técnica Legislativa y el Manual de Proceso Legislativo. Todos estos instrumentos sirven como herramientas para clarificar los procedimientos y para mejorar la calidad de las regulaciones emitidas por el poder legislativo.

El Reglamento del Congreso requiere que todas las propuestas con carácter de ley lleven una exposición de motivos, análisis de los efectos de la propuesta en la legislación nacional y un análisis de costo-beneficio de la futura regulación. Parte del proceso consiste en la publicación de la propuesta y las observaciones de los comités en la página web del congreso, así como la discusión de la regulación en el mismo.

Hallazgos

A pesar de que se han sentado algunas bases, Perú carece de un sistema completo para la evaluación *ex ante* de los proyectos de regulación nueva o para modificar la regulación existente, que permitan analizar si generan un beneficio neto positivo a la sociedad y si son coherentes con las políticas del gobierno.

El CCV es un mecanismo para evaluar la calidad de los borradores de regulaciones o sus modificaciones, pero únicamente la regulación multisectorial pasa por este proceso.

El proceso de creación regulatoria en Perú no cuenta con una política regulatoria integral: no se ha implementado un proceso sistemático de evaluación ex ante de la regulación; en la práctica la profundidad del análisis costo-beneficio difiere según el tipo de regulación; no se consideran alternativas y enfoques para combatir la problemática; no existen lineamientos homogéneos sobre la consulta pública, el involucramiento de actores interesados y el tratamiento de los comentarios recibidos; no existe una programación sobre la emisión y modificación de regulaciones; y evaluación sobre la calidad legal de las propuestas regulatorias es poco profunda y no es homogénea.

Recomendaciones

- Perú debe establecer un sistema de evaluación de impacto ex ante como parte de su proceso administrativo, por ejemplo una RIA para borradores de regulaciones y regulaciones sujetas a modificación. Este sistema requerirá que todos los reguladores preparen una RIA como guía de apoyo para desarrollar nuevas regulaciones. Es recomendable utilizar un criterio de umbrales para determinar la profundidad del análisis en función del impacto de la regulación.
- Perú debe crear un organismo supervisor con un mandato claro de supervisar el proceso de desarrollo de nuevas regulaciones, y especialmente asegurar tanto la calidad de las RIA como la de los borradores de regulación.
- Como un primer paso y hasta que se cree dicho organismo supervisor, se le debe dar autoridad al MEF dentro del Consejo Coordinador de Política Regulatoria, para revisar las RIA y para pedir a los reguladores que las mejoren. Esto implicaría dar al MEF recursos humanos y técnicos necesarios, así como facultades legales para llevar a cabo esta tarea. Asimismo, se debe de implementar un programa piloto como mecanismo de capacitación tanto para el MEF como para las agencias reguladoras. Además, el MEF debe desarrollar manuales de RIA y lineamientos técnicos (por ejemplo para desarrollar un análisis costo-beneficio).
- Como parte la función supervisora del Consejo Coordinador de Mejora Regulatoria, se le debe dar el mandato al MINJUS para evaluar la constitucionalidad y legalidad de los borradores de regulación, ejecutar la aplicación del Manual de Técnica Legislativa y supervisar la calidad legal de todos los borradores de regulación.
- La PCM, a través de la Secretaría de Gestión Pública, dentro del Consejo de Coordinación de política Regulatoria, debe tener el mandato de supervisar que todos los borradores de regulación muestren coordinación y coherencia con las políticas públicas a nivel nacional, que sigan los lineamientos de simplificación administrativa, y se apeguen a los principios de estructura y funcionamiento del gobierno.
- Otros aspectos que se deben consideran como parte de la adopción de la RIA son:
 - ❖ Todos los borradores de regulación y las RIA deben de estar disponibles para consulta al público en general por al menos 30 días.
 - ❖ La consulta debe de ser sistemática en las etapas iniciales cuando las opciones de política se están definiendo y el análisis de impacto de esta desarrollando, y cuando el borrador de la regulación y de RIA se han realizado.

- ❖ Los comentarios públicos también deben de estar disponibles y las agencias reguladoras deben de hacerse responsables de su tratamiento.
- ❖ Se debe de crear un sistema de planeación prospectiva con el propósito de que el desarrollo de nuevas regulaciones sea más transparente y predecible.
- ❖ Como parte del proceso de RIA, se debe abordar adecuadamente la evidencia sobre el problema analizado, los objetivos y las opciones, al tiempo que se evalúan todos los impactos relevantes, incluyendo aquellos sobre competencia, comercio y las empresas pequeñas y medianas.
- Promover el uso de enfoques basados en riesgos en la regulación y cumplimiento.
- Perú debe considerar emitir lineamientos con el objetivo de establecer límites claros en la extensión de los comentarios de los funcionarios que participan en el CCV, quienes deberían limitar sus comentarios en función de las competencias legales de la oficina a la que representan. Se deben considerar formas alternativas de arreglos de gobernanza para el CCV para evitar el poder de veto que actualmente tiene cada miembro del CCV.
- Una vez que el Consejo Coordinador de Política Regulatoria o el órgano supervisor sean creados, y que el sistema de RIA entre en vigor (incluso en fase piloto), la RIA debe ser parte de la evaluación del CCV. El análisis que debe ser llevado a cabo por el MEF, el PCM y MINJUS, y debe realizarse antes de que el borrador de la regulación vaya al CCV en un plazo adecuado para llevar a cabo el análisis. El dictamen emitido por el Consejo Coordinador de Política Regulatoria o el órgano supervisor sobre el borrador de la regulación y la RIA debe ser considerado como parte de la evaluación del CCV.

Capítulo 3

Administración del acervo regulatorio y políticas de simplificación administrativa en Perú

La regulación peruana comprende un conjunto de leyes, estatutos y reglamentaciones que son emitidas a nivel central y sub-nacional. Sin embargo, Perú no cuenta con un inventario de leyes completo y de libre acceso a la población en general.

A pesar de que no existe un inventario nacional completo, existen algunas instituciones que publican algunas leyes y otras regulaciones vigentes. Por ejemplo; el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos posee una compilación importante de ordenamientos jurídicos.

En relación con la simplificación administrativa, una iniciativa muy importante es la generación y publicación del Texto Único de Procedimientos Administrativos (TUPA) que busca estandarizar la información que suministran las entidades públicas respecto de los trámites y requisitos de información que deben proveer los ciudadanos y las empresas. De hecho, un paso importante es la evolución al Sistema Único de Trámites (SUT), que a través de una herramienta tecnológica se pretende potenciar el funcionamiento del TUPA.

Las políticas de simplificación administrativa se sustentan en Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado que dio origen al Decreto Supremo para su implementación. En un contexto más amplio, el Plan Nacional de Modernización de la Gestión Pública 2021 es una guía a largo plazo que involucra a todos los niveles de gobierno y reconoce la importancia de este proceso. Por su parte, el Plan Nacional de Simplificación Administrativa 2013–2016 plantea objetivos e indicadores sobre la percepción de la reducción de cargas generadas por los trámites.

Las estrategias de simplificación administrativa incluyen propuestas del Consejo Nacional de Competitividad para facilitar la inversión privada; así como los esfuerzos de la Secretaría de Gestión Pública para brindar servicios de varias entidades integrándolos en un único punto de atención. También es importante la existencia de una metodología para calcular el costo de los trámites por parte del Ministerio de Economía y Finanzas junto con su programa de incentivos en la gestión municipal. Con ello se evita que estos cobros se utilicen como fuente de ingreso de gobiernos locales y a la vez se premia la simplificación de los mismos.

En contraste, la política de gobierno electrónico en Perú no ha tenido avances significativos y no se encuentra ninguna iniciativa para medir las cargas administrativas con el modelo de costeo estándar ampliamente utilizado en países OCDE.

Hallazgos

No hay un registro unificado que abarque completamente las regulaciones, requisitos y trámites en el Perú, lo cual puede generar incertidumbre a ciudadanos y empresas. Aunque todos los órganos de gobierno deben entregar información estandarizada sobre sus procedimientos administrativos TUPA, no existe un repositorio completo de ellos.

La Secretaría de Gestión Pública ha estipulado procedimientos para la simplificación administrativa pero los recursos financieros pueden limitar la supervisión y la efectividad de la política. Tampoco se han realizado mediciones de cargas administrativas y se carece de una línea base que permita enfocar los recursos y comunicar los resultados.

Las estrategias para digitalización y prestación de servicios electrónicos están aún en fase incipiente de desarrollo.

La Comisión de Eliminación de Barreras Burocráticas tiene facultades para suspender trámites y requisitos de entrega de información sobre los que hay quejas justificadas en ilegalidad o irracionalidad; sin embargo, carece de un mandato legal para desarrollar evaluaciones sistemáticas. Además, la Comisión no es una entidad autónoma por lo que puede verse afectada por el ciclo político.

No hay evidencia de realizaciones de evaluación *ex post* de la regulación vigente, lo cual es un elemento fundamental para discernir sobre la eficacia en el cumplimiento de objetivos e identificar consecuencias no deseadas.

Recomendaciones

- Crear un registro que contenga la totalidad de regulación vigente con acceso en línea y gratuito. De modo similar, se debe crear un registro completo de la totalidad de los TUPA, el cual se lograría con la implementación plena del SUT. Todos los ministerios y agencias de los distintos niveles de gobierno deben estar obligados a alimentar dichos sistemas bajo la supervisión de una institución que se asegure que el sistema está actualizado.
- Garantizar la implementación efectiva de las políticas de simplificación administrativa, incluyendo la disponibilidad de recursos.
- La implementación de las políticas de simplificación administrativa debe ser supervisada, evaluada y mejorada en el marco del Consejo de Coordinación de Política Regulatoria.
- Realizar una medición de las cargas administrativas que generan los trámites y obligaciones de información de los mismos. Como alternativa a una línea base completa, se puede medir a los trámites asociados a las actividades económicas más importantes o los sectores prioritarios, lo cual permitiría enfocar los esfuerzos de simplificación administrativa en objetivos concretos.
- Considerar la posibilidad de otorgar a la Comisión de Eliminación de Barreras Burocráticas mayor independencia, incluyendo autonomía en su estructura de gobierno y en el esquema de toma de decisiones. Estos cambios deben ir acompañados de las correspondientes medidas de transparencia y rendición de cuentas.
- Revisar con detalle las resoluciones de la Comisión de Eliminación de Barreras Burocráticas en el Consejo de Coordinación de la Política Regulatoria, evaluando si se deben tomar medidas adicionales como la modificación o eliminación de la regulación que dio origen a la generación de quejas por parte de los ciudadanos.
- Considerar el establecimiento de un programa de evaluación *ex post* de la regulación. Dicho programa debe establecer criterios específicos para la selección de las normas a evaluar y su periodicidad para que se provea información al Consejo de Coordinación de la Política Regulatoria y diseñar planes de mejora.

Capítulo 4

Cumplimiento y ejecución de la regulación en Perú

La regulación es una de las principales herramientas de gobierno para alcanzar metas sociales, económicas, de medio ambiente, entre otras. El cumplimiento de las regulaciones es responsabilidad de los ciudadanos y empresas; sin embargo, para alcanzar sus objetivos, las regulaciones se deben ejecutar de forma efectiva.

En el Perú, distintos ministerios, entidades públicas y agencias independientes, así como gobiernos regionales y locales, tienen entre sus funciones labores de vigilancia, control y ejecución de la regulación que se emite. Sin embargo, estas instituciones no cuentan con una política general de cumplimiento y ejecución transversal. Cada institución cuenta con su propio marco legal y sus propias prácticas de ejecución de la regulación e inspección, teniendo en común únicamente la Ley de Procedimiento Administrativo General, la cual solo se refiere a estos temas de manera general a través de principios y estándares.

En este reporte se analizaron las prácticas regulatorias que realizan las oficinas encargadas de ejecutar la regulación y de llevar a cabo inspecciones. Sin embargo, no es posible evaluar a todas las agencias en el Perú, por lo cual se decidió enfocarse en las siguientes agencias debido a su importancia en la emisión de la regulación.

Tabla 1. **Clasificación de las oficinas y agencias de inspecciones a evaluarse como parte de este informe**

Oficinas en ministerios	Oficinas en agencias con un mayor nivel de independencia
Dirección General de Salud Ambiental, Ministerio de Salud	Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA)
Dirección General de Medicamentos, Insumos y Drogas, Ministerio de Salud	Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual (INDECOPI)
Diversas oficinas al interior del Ministerio de Transporte	Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria (SUNAT)
	Superintendencia Nacional de Servicio de Saneamiento (SUNASS)
	Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras de Fondos de Pensiones (SBS) ¹
	Organismo Supervisor de la Inversión en Infraestructura de Transporte de Uso Público (OSITRAN)
	Superintendencia de Transporte Terrestre de Personas, Carga y Mercancías (SUTRAN)
	Organismo Supervisor de Inversión Privada en Telecomunicaciones (OSIPTEL)

Hallazgos

Un problema recurrente de las áreas de inspección de los ministerios en el Perú es la falta de cooperación, coordinación, intercambio de información y experiencias—incluso cuando en un mismo ministerio hay varias áreas encargadas de llevar a cabo inspecciones. Sin embargo, la coordinación ayuda a disminuir duplicidad, reduce los costos de las inspecciones para el gobierno y las cargas para los ciudadanos y empresas, y hace que las funciones de ejecución sean más consistentes en todo el gobierno.

Las actividades de implementación de la regulación no sólo crean cargas para los ciudadanos y empresas, si no que generan costos administrativos para el gobierno. Mantener estos costos al mínimo requiere una ejecución eficiente y efectiva por parte de las agencias, lo que a su vez requiere un mínimo de recursos humanos, materiales y capacidad para implementar inspecciones.

Las oficinas ejecutoras, especialmente las que se desprenden de ministerios, no cuentan con planes de manejo de recursos humanos que tomen cuenta las necesidades para cumplir con sus funciones, por lo que en muchos casos no se cuenta con el personal suficiente y capacitado para realizar inspecciones y asegurar el cumplimiento de la regulación. Las agencias independientes tienen mayor libertad para administrar sus recursos humanos y además, algunas de ellas tienen el mandato directo de ejecutar la regulación pertinente, por lo que dedican más recursos a esta labor; por ejemplo, los salarios de los inspectores son mayores en las agencias independientes que en los ministerios, y usan inspectores externos, lo cual no sucede en los ministerios.

Por otro lado, las agencias ejecutoras cuentan bajo el esquema presupuestario del gobierno; sin embargo, estos fondos suelen ser insuficientes para llevar a cabo sus labores de inspección y ejecución. Esto contrasta con la realidad de las agencias independientes, que cuentan con mayores recursos debido a que obtienen fondos provenientes de los aportes por regulación de los sujetos regulados.

En esta misma línea, se pudo observar que muchas de las oficinas que implementan la regulación dentro de los ministerios no utilizan las TIC durante el proceso de ejecución e inspección. Y en contraste, las oficinas independientes cuentan con mejor equipamiento, aunque no existe una evaluación del funcionamiento de sus sistemas.

Una de las reformas al sistema de inspección más reciente consiste en seleccionar a quién y cuándo inspeccionar con base en un análisis de riesgos. En Perú, las inspecciones basadas en riesgos no son una práctica común entre las agencias ejecutoras, en particular de los ministerios. Las áreas de inspección desarrollan planes de trabajo anuales sobre sus actividades de inspección pero no integran un análisis de riesgo. Algunas agencias ejecutoras independientes son la excepción, ya que incorporan un análisis de riesgo para priorizar inspecciones en productos, actividades o etapas que representan un riesgo mayor para los consumidores o para el medio ambiente.

Un aspecto esencial que no es parte de la política pública de Perú para el cumplimiento y la ejecución de la regulación es la publicación de manuales de inspección. Estos manuales son necesarios para ayudar a los individuos y a las empresas a cumplir con la normativa emanada del gobierno y les da certeza sobre cómo cumplir con los requerimientos. Además, se debe contar con un mecanismo formal para emitir quejas y apelar en contra de decisiones regulatorias relacionadas con actividades de las agencias de ejecución.

Recomendaciones

- Perú debe de incluir una política de inspecciones y ejecución de regulaciones como una parte integral de su política regulatoria. De hecho, el gobierno peruano debe incluir y enfatizar la importancia del cumplimiento y la ejecución de la regulación como una parte de su declaración de política regulatoria para alcanzar sus objetivos generales.
- La política de inspecciones incluye la revisión de la gobernanza de las autoridades encargadas de dicha labor, a través de una política transversal e implicaría reducir la fragmentación de las autoridades inspectoras, mejorar la coordinación y comunicación, compartir información y mejores prácticas entre distintos niveles de gobierno. Además, es necesario reformar las unidades administrativas a cargo de inspecciones dentro de los ministerios para que cuenten con más independencia de otras áreas.
- La política transversal que se recomienda debe incluir lineamientos generales relacionados con objetivos transversales como la ética en el trabajo y la prevención de la corrupción, la organización y planeación de inspecciones, así como la transparencia hacia los sujetos a inspeccionar. También debe incluir lineamientos para implementar y ejecutar inspecciones bajo un enfoque basado en riesgo, integración e intercambio de información, y el uso generalizado de terceros autorizados para llevar a cabo las inspecciones.
- Para garantizar la efectividad y eficiencia en la ejecución de la regulación y las inspecciones, debe de haber recursos humanos, tecnológicos y financieros disponibles para las agencias.

Capítulo 5

Gobernanza regulatoria multinivel en Perú

El poder ejecutivo está organizado como un gobierno unitario con tres niveles de gobierno sub-nacionales, los cuales pueden emitir regulación sobre temas definidos o para reglamentar leyes de alcance nacional. Estos gobiernos son regionales, provinciales y distritales.

El marco regulatorio que dicta la coordinación entre el gobierno central del Perú y los sub-nacionales comprende la Constitución Política del Perú, la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales y la Ley Orgánica de Municipalidades. En estos ordenamientos se encuentran las responsabilidades exclusivas y compartidas para cada nivel de gobierno. No obstante, en Perú existen otros mecanismos diseñados para formalizar la coordinación entre los distintos niveles de gobierno y promover la coherencia regulatoria. Entre los mecanismos más relevantes se encuentra el Consejo de Coordinación Intra-gubernamental, encabezado por la PCM, el cual se encarga de articular políticas públicas, programas, proyectos y acciones en los diferentes niveles de gobierno, así como fomentar el proceso de descentralización. Adicionalmente, existen Consejos de Coordinación Regional y Consejos de Coordinación Distrital y Provincial que tienen la intención de coordinar instituciones públicas con la sociedad civil.

Otro mecanismo relevante para promover calidad regulatoria a nivel sub-nacional en el Perú es el Programa de Incentivos de la Mejora de la Gestión Municipal a cargo del MEF, que tiene por objetivo reducir la burocracia a nivel sub-nacional y consiste en transferir recursos financieros a las municipalidades que han alcanzado metas relacionadas con la simplificación administrativa, la ejecución de proyectos, la mejora de la administración y la recolección de impuestos, etc.

A pesar de los esfuerzos que se han realizado para mejorar la coordinación entre los distintos niveles de gobierno del Perú, existe una percepción de que las funciones de los distintos niveles de gobiernos se duplican y que la coherencia regulatoria y la coordinación existente no es suficiente. Una de las razones que pueden originar esta situación es la poca o nula aplicación de herramientas que promueven la calidad regulatoria a nivel sub-nacional. Por ejemplo, la evaluación ex-ante de la regulación, la consulta pública y el inventario de trámites.

Hallazgos

Perú no ha desarrollado una política regulatoria explícita que incluya a los gobiernos sub-nacionales y en consecuencia, existe una limitada la coordinación entre el gobierno central y los sub-nacionales que permita lograr el establecimiento de un marco regulatorio coherente, así como la promoción de buenas prácticas y herramientas regulatorias.

Debido a que Perú es un país con gobierno central, tiene la capacidad de emitir leyes y otros instrumentos legales obligatorios para todos los niveles de gobierno. Sin embargo, los gobiernos sub-nacionales también tienen una capacidad importante para emitir regulación; por ejemplo éstos pueden emitir sus propios instrumentos regulatorios denominados *ordenanzas* y además, deben implementar diversas leyes nacionales emitiendo regulación secundaria. Por ello, la coordinación entre niveles de gobierno es necesaria alcanzar una política regulatoria efectiva.

El gobierno central ha generado mecanismos para buscar la coordinación con gobiernos sub-nacionales en materia de política pública, pero no necesariamente en política regulatoria en el sentido amplio. Sin embargo, el gobierno central ofrece incentivos fiscales a los gobiernos sub-nacionales para que impulsen la aplicación de políticas de simplificación administrativa. Además, el trabajo de la Comisión para la Eliminación de Barreras Burocráticas que consiste en revisar la legalidad y proporcionalidad de los trámites en todos los niveles de gobierno, también contribuye a mejorar la calidad de la regulación a nivel regional y local en Perú.

Estos ejemplos son esfuerzos importantes que el gobierno central de Perú ha realizado para alcanzar una política integral de mejora regulatoria. No obstante, la falta de coordinación entre los distintos niveles de gobierno no permite identificar la existencia de duplicidades y huecos en el marco regulatorio. Por ejemplo, en la realización de los casos de estudio de los municipios de Arequipa y Trujillo se encontró que no existe una oficina o punto de contacto para que los gobiernos sub-nacionales puedan acudir para resolver dudas o solicitar apoyo sobre cómo emitir una regulación para implementar una ley u otros instrumentos legales. Incluso, en el gobierno central, los ministerios y otras agencias regulatorias consideran que los gobiernos sub-nacionales exceden sus capacidades regulatorias, emitiendo frecuentemente regulación que se traslapa con el marco nacional o que se establece términos contradictorios.

Con excepción de la política de simplificación administrativa, las prácticas en materia de calidad regulatoria que se aplican a nivel central no son promovidas hacia los gobiernos sub-nacionales. Esto incluye el análisis *ex-ante* de la regulación, la promoción de la calidad regulatoria y la pre-publicación. Como resultado, estas prácticas no se han adoptado a nivel regional y local.

Los incentivos fiscales y las transferencias monetarias hacia los gobiernos sub-nacionales, así como las tareas realizadas por la Comisión para la Eliminación de Barreras Burocráticas, contribuyen a reducir las cargas administrativas a los ciudadanos y empresarios, las cuales se derivan de los trámites a nivel regional y local. Además, al igual que en el gobierno central, los gobiernos sub-nacionales están obligados a realizar y publicar los TUPA, así como aplicar todas las estrategias y programas de simplificación administrativa emitida por la PCM. Sin embargo, el reto de ésta es supervisar la presencia de dichas políticas a nivel sub-nacional.

Adicionalmente, las herramientas regulatorias aplicadas a nivel central como la elaboración de un análisis de costo beneficio para los proyectos de regulación; la obligación de publicar el proyecto regulatorio; y la obligación de seguir la Guía de Técnica Legislativa no son promovidas de forma activa por el gobierno central para que sean utilizadas entre los gobiernos sub-nacionales. De hecho, de los casos de estudio realizados para las municipalidades de Trujillo y Arequipa, se encontró que éstas no siguen dichas prácticas o no conocen las guías disponibles para mejorar la calidad de la regulación.

Recomendaciones

- Al momento de emitir una declaración explícita de la política regulatoria, Perú debería incluir medidas formales para establecer la coordinación con gobiernos sub-nacionales con el objetivo de promover la coherencia del marco regulatorio, así como la adopción de herramientas regulatorias como el análisis ex-ante de los proyectos regulatorios, la consulta pública y el involucramiento de los interesados. Además se deben promover guías y compendios de buenas prácticas entre gobiernos sub-nacionales.
- Se recomienda impulsar con mayor intensidad la estrategia de incentivos fiscales y transferencias monetarias para incentivar la adopción de todas las herramientas regulatorias, no solamente entre las municipalidades, sino también entre los gobiernos regionales. Adicionalmente, se recomienda la implementación de una política que evalúe el proceso de adopción de las herramientas regulatorias entre gobiernos sub-nacionales como una medida complementaria para crear un ranking y promover la implementación de herramientas.
- Las políticas implementadas deberían incluir un incremento en la formación de capacidades destinados a oficiales de gobiernos locales y regionales para ayudar en la implementación de la política regulatoria a nivel sub-nacional.

Capítulo 6

La gobernanza de los reguladores en Perú

En los últimos años, el Perú ha llevado a cabo reformas estructurales enfocadas en la estabilización macroeconómica, la liberación de mercados, el crecimiento económico y la inversión privada. Estas reformas implicaron cambios a nivel constitucional y de leyes primarias, e incluyeron la creación de reguladores independientes para promover la competitividad, la competencia, así como la productividad en sectores económicos relevantes. Las instituciones creadas se diseñaron para supervisar la apertura a la inversión privada en transporte, telecomunicaciones, energía y sanidad de agua.

Estos organismos reguladores se definen como *Organismos Públicos Descentralizados* bajo la Ley Marco de los Organismos Reguladores de la Inversión Privada en los Servicios Públicos, la cual les otorga independencia administrativa, funcional, técnica, económica y financiera. Por su parte, la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo clasifica a dichas agencias como *Organismos Públicos Especializados* con independencia para llevar a cabo sus tareas. Adicionalmente, cada regulador es constituido con leyes específicas y sus principales objetivos y funciones regulatorias están complementadas por medio de un Decreto Supremo individual.

Estos organismos son la SUNASS, el OSIPTEL, el OSINERGMIN y el OSITRAN y de acuerdo con dicha ley, tienen competencias a nivel nacional y están adscritos a la PCM. Esto implica que aunque tienen independencia en los rubros mencionados, necesitan la aprobación de la PCM para realizar cualquier cambio organizacional, institucional o funcional.

En principio, los reguladores cuentan con el sistema de gobernanza basado en un modelo de consejo de cinco directores quienes tienen que cumplir con ciertos criterios y con un proceso de selección definido. En materia de financiamiento, todos los reguladores exceptuando el SUNASS tienen la facultad de cobrar tarifas regulatorias.

Debido a su naturaleza de auto-gobernanza, es muy importante que se implementen las mejores prácticas para reforzar su adecuado funcionamiento. Para ello, el diseño y la organización de los reguladores se evalúa tomando como referencia los *OECD Best Practice Principles for Regulatory Policy: The Governance of Regulators*: 1) entendimiento preciso de su rol, 2) prevención de influencia excesiva y la creación de confianza, 3) el modelo de gobernanza y de toma de decisiones, 4) la transparencia y la rendición de cuentas, 5) el involucramiento de actores relevantes, 5) el financiamiento, y 6) la evaluación de desempeño.

Hallazgos

Los reguladores económicos del Perú tienen independencia en sus decisiones técnicas y sobre el ejercicio de su presupuesto, así como de su planeación institucional; sin embargo,

continúan teniendo vínculos con el gobierno central, los cuales pueden tener algún impacto en su autonomía si la coyuntura del país cambia. Un ejemplo de dicho vínculo es la aprobación para reorganizaciones administrativas o institucionales.

Al ser organizaciones con independencia técnica y operativa es muy importante que los reguladores implementen buenas prácticas de transparencia y rendición de cuentas. De hecho, los reguladores económicos han implementado prácticas más avanzadas en estos temas que el gobierno central. Por ejemplo; los reguladores deben rendir cuentas ante el MEF en ejecución del presupuesto y ante la PCM en planes estratégicos. Sin embargo no tienen obligación de enviar reportes anuales de desempeño al Congreso—a pesar de que en la práctica envían reportes si son solicitados.

Los reguladores publican sus proyectos regulatorios antes de que entren en vigencia, recibiendo comentarios del público en general e inclusive haciéndolos públicos. Estos comentarios se publican en una matriz de los comentarios. Sin embargo, la consulta pública se realiza sólo para algunas regulaciones. Las mejores prácticas de la OCDE apuntan a establecer consulta para todos los tipos de regulación emitida. También se recomienda publicar la justificación de la regulación.

Adicionalmente, los reguladores han establecido Consejos de Usuarios, los cuales se consideran una práctica que contribuye a la formalización de la relación entre las instituciones públicas y con los interesados en el sector. Sin embargo; los reguladores también realizan consultas con particulares para algunos casos específicos. Para evitar cualquier tipo de captura regulatoria se deben de formalizar y sistematizar todas las prácticas de transparencia y consulta.

En general, los reguladores no han padecido problemas presupuestales, solamente en el caso de SUNASS se puede señalar que no cuenta con el presupuesto suficiente para cumplir sus objetivos de política. Esto se debe a la naturaleza de sus regulados; muchas son empresas públicas de pocos ingresos, las cuales contrastan con las de telecomunicaciones o energía.

Los reguladores publican indicadores enfocados en la calidad de los servicios, la efectividad del presupuesto ejercido, la eficiencia y resultados de sus programas, entre otros. Sin embargo; los indicadores que midan el cumplimiento de sus objetivos de política pública son escasos, tales como contribución al crecimiento económico. Finalmente, a pesar de que llevan a cabo estudios de costo-beneficio más elaborados en comparación con el gobierno central, estos podrán ser mejorados a través de guías y manuales.

Recomendaciones

- Revisar el esquema de financiamiento de SUNASS para asegurar que cuente con el presupuesto necesario para realizar sus funciones y alcance sus objetivos de política pública manteniendo su independencia.
- Revisar los vínculos legales de los reguladores económicos con el gobierno central para reforzar su capacidad de toma de decisión.
- Reforzar las políticas y prácticas de rendición de cuentas para que se mejore este mecanismo, a través de reportes al gobierno central, al Congreso y al público en general. Estos reportes deben ser periódicos e incorporar indicadores de desempeño y de resultados operativos.

- Los reguladores deben llevar a cabo mecanismos formales, periódicos y transparentes para involucrar a los actores relevantes. Esto debe incluir la publicación de guías y procedimientos para la consulta de borradores de proyectos regulatorios y otras formas de participar con entidades reguladas. También deben establecerse reglas de transparencia para el manejo de los comentarios hechos por el público.
- Introducir un sistema de evaluación de impactos ex ante (Evaluación de Impacto Regulatorio, RIA), para los proyectos regulatorios y regulaciones sujetas a modificaciones. Este sistema debería ser independiente del sistema del gobierno central del Perú. El sistema debe contar con un mecanismo para que distinga las regulaciones de mayor impacto para que se les aplique un análisis más profundo. Adicionalmente, se deben emitir manuales y guías de proceso de RIA y llevar a cabo talleres de capacitación para los oficiales de gobierno; así como disposiciones para evaluar la calidad de las RIA. Finalmente, como parte del proceso de consulta de los proyectos regulatorios, las RIA deben ser publicadas.

ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICOS

La OCDE constituye un foro único en su género, donde los gobiernos trabajan conjuntamente para afrontar los retos económicos, sociales y medioambientales que plantea la globalización. La OCDE está a la vanguardia de los esfuerzos emprendidos para ayudar a los gobiernos a entender y responder a los cambios y preocupaciones del mundo actual, como el gobierno corporativo, la economía de la información y los retos que genera el envejecimiento de la población. La Organización ofrece a los gobiernos un marco en el que pueden comparar sus experiencias políticas, buscar respuestas a problemas comunes, identificar buenas prácticas y trabajar en la coordinación de políticas nacionales e internacionales.

Los países miembros de la OCDE son: Alemania, Australia, Austria, Bélgica, Canadá, Chile, Corea, Dinamarca, Eslovenia, España, Estados Unidos de América, Estonia, Finlandia, Francia, Grecia, Hungría, Irlanda, Islandia, Israel, Italia, Japón, Luxemburgo, México, Noruega, Nueva Zelanda, Países Bajos, Polonia, Portugal, Reino Unido, República Checa, República Eslovaca, Suecia, Suiza y Turquía. La Unión Europea participa en el trabajo de la OCDE.

Las publicaciones de la OCDE aseguran una amplia difusión de los trabajos de la Organización. Estos incluyen los resultados de la compilación de estadísticas, los trabajos de investigación sobre temas económicos, sociales y medioambientales, así como las convenciones, directrices y los modelos desarrollados por los países miembros.

Estudios de la OCDE en Reforma Regulatoria

Política Regulatoria en el Perú

UNIENDO EL MARCO PARA LA CALIDAD REGULATORIA

Índice

Capítulo 1. Políticas e instituciones de la política regulatoria en el Perú

Capítulo 2. Revisión *ex ante* de la regulación y consulta pública en Perú

Capítulo 3. Administración del acervo regulatorio y políticas de simplificación administrativa en Perú

Capítulo 4. Cumplimiento y ejecución de la regulación en Perú

Capítulo 5. Gobernanza regulatoria multinivel en Perú

Capítulo 6. La gobernanza de los reguladores en Perú