



**Comentarios sobre el Proyecto de Ley N° 1988/2017-  
CR**

**Ley que Declara de Necesidad Pública e Interés  
Nacional la Implementación de una Política de Mejora  
de la Calidad Regulatoria en Perú**

**SERIE APUNTES DE TRABAJO 05**

**Noviembre, 2017**

## **Smart Regulation Peru**

Organización interesada en diseminar conocimientos, buenas prácticas, y desarrollar capacidades para el diseño e implementación de regulaciones e instituciones de una manera inteligente y de alta calidad, en beneficio del país.

Comentarios sobre el Proyecto de Ley N° 1988/2017-CR - Ley que Declara de Necesidad Pública e Interés Nacional la Implementación de una Política de Mejora de la Calidad Regulatoria en Perú

Documento elaborado por:

Jean Paul Calle Casusol. MSc en Regulación por London School of Economics and Political Science (LSE), Reino Unido. Director Ejecutivo de Smart Regulation Peru y consultor en mejora regulatoria. [@jpcallec](#)

Fabiola Perales Fernández. Consultora internacional en Mejora Regulatoria y Gobierno Abierto de Smart Regulation Peru. Ex Directora de Gobernanza Regulatoria y Asuntos Internacionales de la Comisión Federal de Mejora Regulatoria de México. [@FabiolaOPerales](#)

© 2017 Smart Regulation Peru. Derechos reservados.

[www.smartreg.pe](http://www.smartreg.pe)

[info@smartreg.pe](mailto:info@smartreg.pe)

Está permitida la reproducción total o parcial de este documento por cualquier medio, siempre y cuando se cite la fuente y los autores.

Los comentarios o sugerencias pueden ser remitidos al correo electrónico: [jpcallec@smartreg.pe](mailto:jpcallec@smartreg.pe)

## I. Antecedentes

Con fecha 09 de octubre de 2017, el Grupo Parlamentario Fuerza Popular, a iniciativa de la Congresista María Úrsula Letona Pereyra, presentó ante el Congreso de la República el Proyecto Ley N° 1988/2017-CR denominado “Ley que Declara de Necesidad Pública e Interés Nacional la Implementación de una Política de Mejora de la Calidad Regulatoria en Perú” (en adelante, el Proyecto de Ley).

Con fecha 11 de octubre de 2017, se derivó el Proyecto de Ley a la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado del Congreso, a efecto de que emita dictamen.

En tal sentido, el presente documento tiene como objeto emitir comentarios al Proyecto de Ley en general, y al articulado de manera particular, con miras a que puedan ser tomados en consideración por la Comisión dictaminadora.

## II. Análisis

De manera previa a la formulación de los comentarios sobre el Proyecto de Ley, y con la finalidad de entender cabalmente el contexto en el que nos encontramos y la importancia de implementar adecuadamente las acciones de mejora regulatoria, analizaremos en primer lugar los siguientes aspectos:

1. Recomendaciones de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) sobre política regulatoria.
2. Avances en la agenda de la mejora regulatoria en el Perú.
3. Indicadores OCDE de Política y Gobernanza Regulatoria (iREG) para América Latina de 2016.

### II.1. Recomendaciones de la OCDE sobre Política Regulatoria

Como es sabido, la agenda de la mejora regulatoria se incorpora formalmente en el medio nacional a través de las recomendaciones realizadas por la OCDE en el Estudio sobre Política Regulatoria de Perú (*“Regulatory Policy in Peru: Assembling the Framework for Regulatory Quality”*), publicado en julio del 2016, el cual fue elaborado en el marco del Programa País<sup>1</sup>.

Como antecedente relevante, cabe indicar que, en la 14° sesión del Comité de Política Regulatoria de la OCDE, llevada a cabo en París el 14 de abril de 2016 (*14th Meeting of the Regulatory Policy Committee – RPC*), se presentó el reporte elaborado por la OCDE conteniendo la evaluación, conclusiones y recomendaciones sobre la Política Regulatoria de Perú (*“Regulatory Policy Review of Peru”*). La presentación estuvo a cargo de los “peer reviewers” seleccionados por la OCDE en coordinación con el gobierno peruano, provenientes de Estados Unidos (Nathan Frey), México (Eduardo Romero) y Australia (Tony Simovski), así como de funcionarios de ese organismo internacional.

El Estudio sobre Política Regulatoria de Perú evalúa las políticas, instituciones y herramientas utilizadas por el Estado peruano para diseñar, implementar y ejecutar regulaciones (normas y decisiones regulatorias de tipo social, administrativa o económica en

---

<sup>1</sup> El 08 de diciembre de 2014 el Gobierno Peruano y la OCDE suscribieron un Acuerdo de Cooperación y un Memorandum de Entendimiento con los que se formaliza el marco para el desarrollo de las relaciones entre ambas partes y establece un Programa País para el Perú (*“Country Programme”*). Con el Programa País se busca que la OCDE realice una evaluación, entre otras materias, de las instituciones, políticas y herramientas regulatorias con las que cuenta el país, en sus tres niveles de gobierno, incluido los Organismos Reguladores, a fin de compararlas con la experiencia de países miembros, buscando de esta forma que el Perú y sus instituciones se beneficien del intercambio de las mejores prácticas en el diseño y ejecución de políticas regulatorias, a través del diálogo y la comparación continua entre pares.

general). Está estructurado en siete capítulos. Los seis primeros incluyen la evaluación y recomendaciones de política que se hacen a las entidades públicas del gobierno central y subnacional, mientras que el último capítulo contiene la evaluación y recomendaciones aplicables únicamente a los reguladores económicos (Osiptel, Osinergmin, Sunass y Ositran).

Enseguida se presenta un resumen de las principales consideraciones efectuadas por la OCDE en el Estudio sobre Política Regulatoria de Perú :

Área	Evaluación	Recomendaciones
<p><b>Políticas e instituciones de la Política Regulatoria</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>No existe una política regulatoria específica, contenida en un único instrumento o programa de política pública, o en norma con rango legal, que sea coherente, uniforme y articulada en los tres niveles de gobierno, a pesar de que se tiene algunas instituciones así como políticas públicas (aunque no coordinadas) orientadas a garantizar la calidad regulatoria, como por ejemplo, una política de simplificación administrativa, un manual de técnica legislativa, la obligación de realizar un análisis costo beneficio, así como instituciones encargadas de la simplificación administrativa (PCM) así como de la remoción de las barreras burocráticas (Indecopi), entre otros elementos. A ello se suma el hecho que no existe una política regulatoria que esté enlazada de manera general con las estrategias de gobernanza pública y de competitividad del país.</li> <li>No existe una sola entidad que se encargue de supervisar la calidad regulatoria de manera transversal en los tres niveles de gobierno. Por el contrario, existen distintos Ministerios (MEF, MINJUS y PCM) y entidades u órganos específicos pertenecientes a estos Ministerios (Indecopi, la Comisión de Coordinación Vice Ministerial -CCV, la Secretaría de Gestión Pública de PCM, la Dirección General de Asuntos de Economía Internacional, Competencia y Productividad del MEF y Proinversión), que no tienen capacidad de hacer una supervisión de la calidad regulatoria, o en algunos casos la supervisión es limitada, por la falta de un marco legal claro o la existencia de normativas inadecuadas, y la ausencia de capacidades en términos de recursos humanos y</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Se debería dictar una ley o alguna otra norma que recoja de manera explícita la existencia de una política regulatoria con objetivos claros.</li> <li>Dicha política debe explicitar las herramientas para un adecuado manejo de todo el ciclo de gobernanza regulatoria, entre ellas, la evaluación de impacto regulatorio (RIA), la consulta pública, una política para las inspecciones y el enforcement y la revisión ex post de la regulación.</li> <li>Se debería establecer un sólo órgano de supervisión de la calidad regulatoria (“oversight body”), que concentre las actividades y herramientas de política regulatoria que actualmente se encuentran desperdigados entre varios Ministerios y entidades públicas, y que tenga la capacidad legal y los necesarios recursos para llevar a cabo una efectiva ejecución de la política regulatoria en los tres niveles de gobierno, incluyendo la capacidad para devolver la propuesta normativa cuando el RIA no cumpla con criterios definidos.</li> <li>Como primera medida, se debe establecer transitoriamente un consejo de coordinación ministerial sobre política regulatoria con intervención permanente del MEF, PCM y MINJUS. Tanto la creación del órgano de supervisión como de este consejo transitorio, incluido sus funciones y responsabilidades, debe explicitarse en la norma que se emita.</li> </ul>

Área	Evaluación	Recomendaciones
	<p>económicos. Se cita como ejemplo la ausencia de supervisión de la obligación que tienen las entidades públicas de realizar el análisis costo-beneficio en sus propuestas regulatorias.</p>	
<p><b>Evaluación ex ante de la regulación y consulta pública</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• No existe una política para la evaluación ex ante de las propuestas normativas y de las regulaciones que son objeto de modificación, a fin de evaluar si son aptas para generar un beneficio positivo para la sociedad, así como si son coherentes con las políticas del gobierno. Si bien los ministerios y entidades públicas tienen la obligación legal de realizar un análisis costo beneficio de las propuestas normativas, no existe un tratamiento sistemático en su aplicación, siendo que esta tampoco se supervisa. Asimismo, aunque existe la obligación de pre publicar las normas antes de que entren en vigencia, no existe obligación de considerar el feedback del público dentro de la elaboración y revisión regulatoria.</li> <li>• El MEF cuenta con experiencia en la utilización del análisis costo-beneficio, y regularmente lleva a cabo evaluaciones de normativas y políticas públicas usando análisis comparativo contra buenas prácticas internacionales, por lo que su especialización debe ser aprovechada en la adopción e implementación de la política regulatoria.</li> <li>• A través de la Comisión de Coordinación Viceministerial – CCV no se evalúa necesariamente regulaciones que involucran a un solo sector (a diferencia de las regulaciones que involucran a varios sectores). Como consecuencia de ello, no resulta claro si tales regulaciones cumplen con el Manual de Técnica Legislativa aprobado por el Ministerio de Justicia, así como con el análisis costo beneficio y la obligación de pre publicación, por lo que existe el riesgo de que sean aprobadas e implementadas sin considerar el input de los</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Se debería introducir el sistema de RIA (“Regulatory Impact Assessment”) aplicable a las nuevas propuestas regulatorias como a las propuestas de revisión de regulaciones existentes, como parte del procedimiento administrativo. Es recomendable utilizar un criterio de umbrales para determinar la profundidad del análisis en función del impacto de la regulación.</li> <li>• El “oversight body” a ser creado debe tener un claro mandato para supervisar el proceso de elaboración de nuevas regulaciones y de revisión de las existentes, así como de supervisar la calidad del RIA.</li> <li>• En una primera etapa y hasta que el “oversight body” sea creado, el MEF debería tener el mandato dentro del consejo de coordinación ministerial para revisar todos los RIAs y para solicitar a las entidades públicas que adopten acciones para su mejora. Esto debería implicar darle al MEF los recursos económicos y técnicos, así como las facultades legales, para llevar a cabo dicha tarea. Asimismo, el MEF debe elaborar un manual de aplicación del RIA y lineamientos técnicos y realizar programas piloto de capacitación.</li> <li>• El MINJUS debería tener el mandato para evaluar la legalidad y constitucionalidad de las propuestas normativas, para exigir el cumplimiento obligatorio de los lineamientos de elaboración normativa, así como para evaluar la calidad legal de las propuestas.</li> <li>• La PCM, a través de la Secretaria de Gestión Pública, debe encargarse de supervisar que las propuestas normativas reflejen una</li> </ul>

Área	Evaluación	Recomendaciones
	<p>stakeholders y sin una evaluación del impacto potencial que pueden generar en la sociedad.</p>	<p>coordinación y coherencia en el nivel nacional y que se sigan los principios de simplificación administrativa, así como los principios sobre la estructura y funcionamiento del Estado.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• El RIA debe considerar los siguientes elementos: (i) todas las propuestas regulatorias y RIAs deben ser publicados para conocimiento del público por un plazo no menor de 30 días; (ii) la consulta pública debe ser llevada a cabo de manera sistemática, en un estadio temprano del desarrollo normativo así como una vez que las propuestas de norma y de RIA se hayan elaborado; (iii) los comentarios del público deben estar a disposición de todos y las entidades deben rendir cuentas por su tratamiento; (iv) se debe crear un sistema de planeamiento a fin de que la elaboración de nuevas regulaciones sea más predecible y transparente; (v) como parte del proceso, se debe evaluar la evidencia del problema, los objetivos y alternativas disponibles, evaluar todos los impactos relevantes, incluyendo aquellos sobre competencia, comercio y las empresas pequeñas y medianas; y (vi) se debe promover el uso del enfoque de riesgos.</li> <li>• Finalmente, se indica que el RIA debe formar parte de la evaluación que hace el CCV, una vez que se haya creado el consejo de coordinación ministerial o el órgano de supervisión, y el RIA se esté llevando a cabo aún en una etapa piloto.</li> </ul>
<p><b>Políticas de simplificación administrativa y gestión del acervo regulatorio</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• No existe un inventario claro de todas las leyes y normas y tampoco un solo registro de ellas, lo cual puede crear incertidumbre en los ciudadanos y empresarios en el cumplimiento de sus obligaciones.</li> <li>• Aunque existe una estrategia de simplificación administrativa, no existe una adecuada supervisión sobre su implementación. Adicionalmente, las estrategias de gobierno digital o electrónico aún se</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Se debería crear un registro central on-line de todas las leyes, normas y los TUPAS, facilitando su acceso libre por los ciudadanos. Las nuevas formalidades deberían sujetarse al RIA, en el cual los criterios de simplificación administrativa también deben aplicarse.</li> <li>• Asegurar la implementación plena de las políticas de simplificación</li> </ul>

Área	Evaluación	Recomendaciones
	<p>encuentran en un estadio incipiente.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• La Comisión de Eliminación de Barreras Burocráticas del Indecopi no tiene el mandato legal para realizar una evaluación sistemática de las formalidades a fin de desarrollar una estrategia específica para la reducción de las cargas burocráticas como parte de una política nacional de simplificación administrativa y análisis regulatorio ex post, y tampoco tiene los recursos para llevar a cabo ello, por lo que la capacidad de dicha agenda para reducir las cargas administrativas debe ser fortalecida.</li> <li>• No existen mecanismos de evaluación ex - post de las regulaciones. La única excepción identificada son las investigaciones llevadas a cabo por la Comisión de Eliminación de Barreras Burocráticas, aunque se enfocan solamente en la evaluación de la validez legal o en la razonabilidad de las formalidades, en lugar de evaluar las normativas, instrumentos regulatorios o regulaciones que afectan sectores económicos específicos, de una manera más amplia.</li> </ul>	<p>administrativa, lo cual debe incluir la evaluación de su impacto.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• La implementación de las políticas de simplificación administrativa debe ser supervisada, evaluada y mejorada en el marco del Consejo de Coordinación de Política Regulatoria.</li> <li>• Se debe llevar a cabo una medición de la carga impuesta a los ciudadanos y empresas por el cumplimiento de trámites administrativos y obligaciones de información. 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.</li> <li>• Se debe considerar otorgar a la Comisión de Eliminación de Barreras Burocráticas del Indecopi más independencia, incluyendo autonomía en su estructura de gobierno y en el esquema de toma de decisiones, a fin de que pueda ejecutar sus funciones de una manera más efectiva. Ello, conjuntamente con el establecimiento de adecuados mecanismos de rendición de cuentas y transparencia.</li> <li>• Sobre la base de las resoluciones que dicta la Comisión de Barreras Burocráticas del Indecopi, la CCV debe evaluar qué acciones adicionales se pueden adoptar para proponer la modificación o eliminación de la fuente de la regulación inadecuada.</li> <li>• Se debe considerar establecer un programa de evaluación ex post como parte de la política regulatoria, el cual debe establecer criterios específicos para selección de las leyes o normas a evaluarse, la periodicidad de la evaluación y lineamientos, así como las disposiciones necesarias para que el consejo de coordinación</li> </ul>

Área	Evaluación	Recomendaciones
<p><b>Cumplimiento y ejecución de la regulación</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• No existe una política sobre el cumplimiento de la regulación que vincule a todas las entidades públicas. Asimismo, las inspecciones no son vistas como parte esencial de la política regulatoria.</li> <li>• Las entidades públicas no conducen sus inspecciones basadas en una evaluación de riesgos.</li> <li>• Las inspecciones tampoco se realizan para alcanzar los resultados regulatorios deseados.</li> <li>• No existe lineamientos para llevar a cabo las inspecciones de manera transparente y sujetas a normas anticorrupción.</li> <li>• El gobierno central ha delegado las responsabilidades de inspección y vigilancia a los gobiernos subnacionales, los cuales carecen de la adecuada capacidad institucional y de recursos humanos, lo cual puede afectar la labor de supervisión.</li> </ul>	<p>ministerial diseñe planes de mejora.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Se debe establecer una política en materia de inspecciones y enforcement como parte integral de la política regulatoria y se debe enfatizar la importancia del cumplimiento de las regulaciones.</li> <li>• Se debe reducir la fragmentación actual de las autoridades responsables de las inspecciones, a través del establecimiento de una gobernanza transversal que promueva la coordinación, comunicación y el intercambio de información y de buenas prácticas entre las autoridades, así como la reforma de las unidades de inspección a fin de que tengan más independencia respecto a otras unidades.</li> <li>• Se deben establecer lineamientos generales en materia ética, prevención de corrupción, organización, planeamiento y transparencia de las inspecciones. Dichos lineamientos también deben implementar el enfoque de gestión de riesgos y el uso de terceros autorizados para la ejecución de las inspecciones.</li> <li>• A fin de asegurar la efectividad y eficiencia de las inspecciones y el cumplimiento de las regulaciones. Las entidades públicas deben contar con adecuados recursos humanos, tecnológicos y financieros.</li> </ul>
<p><b>Gobernanza regulatoria multinivel</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• No existe una política regulatoria aplicable a los gobiernos subnacionales (regional y local) y como resultado de ello existe una limitada coordinación entre tales gobiernos y el gobierno central para mantener un marco regulatorio coherente y para promover la implementación de buenas herramientas regulatorias.</li> <li>• Con la excepción de la política sobre simplificación administrativa, las prácticas que son aplicadas al nivel del gobierno central – como el</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• En la política regulatoria que el gobierno peruano emita, se deben incluir las medidas formales para establecer la coordinación con los gobiernos sub nacionales, a fin de promover un marco regulatorio coherente a nivel nacional, y promover activamente la adopción de buenas herramientas regulatorias a nivel subnacional.</li> <li>• La política regulatoria debe incluir esquemas de entrenamiento y fortalecimiento de capacidades a favor de los gobiernos locales y</li> </ul>

Área	Evaluación	Recomendaciones
	<p>análisis ex ante de la regulación, la promoción de la calidad legal y la pre publicación-, no son promovidas a nivel de los gobiernos subnacionales.</p>	<p>regionales, a fin garantizar una implementación efectiva de la política a dicho nivel.</p>
<p><b>Reguladores independientes</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Aunque legalmente los reguladores económicos tienen independencia para tomar decisiones y ejecutar su presupuesto, todavía mantienen dependencia formal de la Presidencia del Consejo de Ministros – por ejemplo, en aspectos referidos a su organización y funciones, entre otros aspectos-, lo cual podría afectar su capacidad para ejercer sus funciones de manera independiente y efectiva.</li> <li>• Las prácticas en materia de transparencia y rendición de cuentas de los reguladores económicos son más avanzadas que las de las entidades del gobierno central. Sin embargo, en tanto los reguladores son independientes, dichas prácticas deben ser fortalecidas.</li> <li>• Los reguladores económicos publican regularmente sus propuestas normativas y recolectan comentarios del público interesado. No obstante, aún se pueden mejorar las prácticas de relacionamiento con los stakeholders. También existe publicidad de las reuniones con las entidades reguladas en los portales web de los reguladores, aunque las acciones para evitar la captura regulatoria se deben seguir impulsando.</li> <li>• Se debe seguir mejorando las herramientas utilizadas por los reguladores económicos para evaluar el grado por el cual ellos están cumpliendo con sus objetivos regulatorios. El uso de indicadores es esencial para determinar si las regulaciones están yendo en la dirección correcta.</li> <li>• La calidad del análisis costo-beneficio que utilizan los reguladores deben ser mejorada.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• El Perú debería considerar fortalecer la gobernanza de los reguladores económicos en los siguientes términos:</li> <li>• Revisar los links legales que existen entre los reguladores económicos con el gobierno central a fin de mejorar su independencia. Esto debería incluir las decisiones administrativas, tales como las referidas a su organización interna, salarios y capacitaciones, aunque no debe limitarse a ello.</li> <li>• Mejorar las actuales políticas de rendición de cuentas de los reguladores económicos frente al gobierno central, el Congreso y el público en general, lo que debe incluir la publicación de reportes de desempeño periódicos, así como las políticas operacionales, para lo cual se debe también establecer indicadores de desempeño que ayuden a los reguladores a alcanzar sus objetivos.</li> <li>• Llevar a cabo procesos de relacionamiento formal con los stakeholders, de una manera permanente, lo cual debe incluir la publicación de lineamientos y procedimientos de consulta pública.</li> <li>• Introducir un sistema de evaluación de impacto regulatorio ex ante para todos los proyectos normativos y propuestas de modificación normativa. El RIA de los reguladores debe ser independiente del sistema que establezca el gobierno central, y los propios reguladores deben establecer las medidas para asegurar y evaluar la calidad de sus RIAs, las cuales también deben ser independientes del régimen de supervisión del gobierno central. Asimismo, se deben publicar manuales RIA y debe proveerse</li> </ul>

Área	Evaluación	Recomendaciones
		capacitación a los funcionarios en su uso.

Como se puede advertir, el Estudio de Política Regulatoria de Perú ofrece las bases para la reforma regulatoria que el Perú debe emprender con el objeto de mejorar las herramientas de evaluación ex ante y ex post de las regulaciones, políticas de simplificación administrativa, políticas de inspecciones y cumplimiento regulatorio, las prácticas de consulta pública, la gobernanza regulatoria en los gobiernos subnacionales y la gobernanza de los organismos reguladores. Asimismo, el Estudio proporciona recomendaciones de política para fortalecer la capacidad del gobierno para una adecuada gestión de la política regulatoria, de tal forma que se generen mejoras en la calidad de las regulaciones en los tres niveles de gobierno, acorde con las mejores prácticas internacionales.

Es importante mencionar que la OCDE, en el Estudio de Política Regulatoria del Perú, también analiza la calidad regulatoria del Congreso de la República, señalando que dentro del proceso de producción legislativa no existen mecanismos que aseguren la calidad regulatoria de las iniciativas (revisión de la sustentación y de desarrollo de la argumentación de impactos y evidencias). Además, si bien existe una sección en el expediente de las iniciativas para sustentar la argumentación (Exposición de Motivos y Análisis de Costo-Beneficio), estas en la práctica terminan siendo una formalidad administrativa en el expediente. En particular, se señala que las Comisiones del Congreso están encargadas de la recopilación de opiniones sobre las propuestas, pero que no cuentan con la capacidad técnica para verificar el análisis que sustenta las propuestas, generando que solo apliquen una revisión formal de requerimientos.

**En suma, estas recomendaciones de la OCDE tienen como objetivo central la mejora regulatoria en el Perú, a través de la instauración de políticas, instituciones y herramientas que promuevan dicha mejora de manera constante, para de esta forma contribuir con la competitividad y productividad de la economía y el bienestar social.**

Siendo ello así, y considerando que el Perú está interesado en formar parte de la OCDE hacia el bicentenario, tanto el Poder Ejecutivo como el Congreso de la República deben alinear sus esfuerzos e iniciativas legislativas con las recomendaciones contenidas en el Estudio de la Política Regulatoria de Perú, a fin de garantizar las condiciones para una reforma regulatoria efectiva.

## **II.2. Avances en la agenda de la mejora regulatoria en el Perú**

La agenda de la mejora regulatoria en nuestro país ha tomado un rumbo propio recién con las recomendaciones formuladas por la OCDE. En efecto, en ese contexto el gobierno ha dictado diversas normas en materia de simplificación administrativa y calidad regulatoria, entre las cuales cabe destacar el Decreto Legislativo N° 1310 y su Reglamento aprobado por el Decreto Supremo N° 075-2017-PCM, los cuales regulan el **Análisis de Calidad Regulatoria (ACR)** que deben elaborar las entidades del Poder Ejecutivo y remitir a la Comisión Multisectorial de Calidad Regulatoria (CCR), integrada por la Presidencia del Consejo de Ministros, el Ministerio de Economía y Finanzas y el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, la cual desempeñará el rol de “oversight body” o “gate keeper”, encargado de validar el ACR, así como de ratificar la disposición normativa propuesta.

Para ello, se ha dispuesto que el ACR debe hacerse acorde con los principios de costo-beneficio, legalidad necesidad, efectividad y proporcionalidad. Asimismo, se ha establecido un cronograma para que los Ministerios y sus sectores remitan el ACR a la CCR,

contemplándose plazos máximos que vencerán entre el 29 de setiembre de 2017 y el 28 de setiembre de 2018, siendo que la norma que sustenta el trámite no entraría en vigencia o quedaría derogada en caso el ACR no sea ratificado.

Estas normas han sido complementadas con el Manual para la aplicación del ACR, aprobada por Resolución Ministerial N° 196-2017-PCM, la cual ha establecido los tipos de ACR (ex ante -flujo regulatorio- y de stock -acervo regulatorio-), las fases del proceso (preparatoria, análisis, remisión y validación), el análisis de principios y la metodología para la estimación de cargas regulatorias.

El ACR tiene por finalidad identificar, reducir y/o eliminar los procedimientos administrativos iniciados a instancia de parte, que son innecesarios, injustificados, desproporcionados, duplicados, redundantes o ilegales, por lo que se trata básicamente de una herramienta de simplificación administrativa. Siendo ello así, se advierte que el gobierno buscaría cumplir con la recomendación de la OCDE consistente en que se mida la carga impuesta a los ciudadanos y empresas por el cumplimiento de las obligaciones de información vistas como trámites o procedimientos administrativos, a fin de mejorar la gestión del acervo o stock regulatorio.

Cabe mencionar también el Decreto Legislativo N° 1272, el cual modificó la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, introduciendo la actividad administrativa de fiscalización, la misma que, por mandato expreso de la norma, debe efectuarse bajo un enfoque de cumplimiento normativo, de prevención del riesgo y de gestión del riesgo. A ello se suma la **Guía práctica sobre la actividad administrativa de fiscalización**, aprobada por el Ministerio de Justicia a través de la Resolución Directoral N° 002-2017-JUS/DGDNCR, la cual contiene también un enfoque de calidad regulatoria.

Con ello el gobierno buscaría cumplir con la recomendación de la OCDE consistente en establecer una política en materia de inspecciones que enfatice la importancia del cumplimiento de las regulaciones y que implemente el enfoque de gestión de riesgos y el uso de terceros autorizados para la ejecución de las inspecciones.

**Estas disposiciones normativas resultan importantes para el avance de la agenda de la mejora regulatoria en el país y representan las primeras acciones del Gobierno de Perú para la adopción e implementación de una Política de Mejora Regulatoria con las características que ha recomendado la OCDE. Iniciar la adopción de buenas prácticas de mejora regulatoria, con un Programa de revisión del acervo y flujo regulatorio desde el análisis de cargas administrativas (trámites y procedimientos), es válido y aceptable. Sin embargo, es sólo un primer paso para “limpiar” el marco regulatorio.**

Dado lo anterior, para **SMART Regulation Peru** es recomendable que el Estado Peruano elabore una **Estrategia de Mejora Regulatoria** de corto, mediano y largo plazo, a efecto de identificar la visión, alcance, metas y momentos de implementación formal, sistemática e integral, de las demás instituciones, políticas, herramientas y, en general, de los estándares de mejora regulatoria que ha recomendado la OCDE.

La **Estrategia de Mejora Regulatoria** debe enviar las señales correctas a los empresarios del Perú y a la comunidad internacional, y comunicar adecuadamente los pasos a seguir en la adopción de las buenas prácticas regulatorias. Es decir, una vez terminada la revisión del flujo y acervo regulatorio desde la perspectiva de trámites y procedimientos ¿qué sigue?. Será importante que el Gobierno Peruano pueda establecer metas concretas y tener claridad de cómo y cuándo se buscará incorporar **el Análisis de Impacto Regulatorio** (RIA por sus siglas en inglés) y **la Consulta Pública** en la revisión de los proyectos normativos y en su caso, cómo convivirá el RIA con el ACR.

La Estrategia debe mirar de cerca la incorporación explícita del ciclo de gobernanza regulatoria, de tal forma que se pueda contribuir de mejor manera a la “optimización

continua” de la elaboración, revisión, implementación y evaluación ex post de normas, así como a la mejora del desempeño de las entidades públicas (en todos los niveles de gobierno).

Igual atención se debe tener a la gestión del cambio cultural en la administración pública, ya que la experiencia de la OCDE demuestra que uno de los principales obstáculos para la adopción e implementación adecuada de la mejora regulatoria, es la limitada aceptación de las herramientas y la inercia de la burocracia<sup>2</sup>. Para superar la resistencia al cambio, se debe promover la interiorización de un sistema de gestión y aseguramiento de la calidad regulatoria en la cultura organizacional. De esta forma, se podrá gestionar un cambio de comportamiento hacia la “innovación regulatoria”.

**Es evidente que lo anterior genera la necesidad de que la reforma regulatoria – aquella que incorpore la mejora regulatoria en el Estado Peruano -, se realice gradualmente, de manera adaptativa, por etapas, para gestionar pausadamente, pero de una forma efectiva y duradera, el cambio cultural en la administración pública.**

Hasta el momento que se escribe este documento (noviembre 2017), la única estrategia pública que se conoce es el Plan de Acción para la Implementación de las Recomendaciones de la Evaluación de Desempeño Ambiental elaborada por la OCDE – CEPAL, aprobado por el Ministerio del Ambiente a través de la Resolución Suprema N° 04-2016-MINAM<sup>3</sup>, en el cual se incorporan, entre varios ejes estratégicos, aspectos vinculados a la mejora regulatoria, tales como la mejora de los mecanismos de participación ciudadana, la necesidad de trabajar en una metodología institucional para el análisis ex post de instrumentos regulatorios, así como en lineamientos para realizar la fiscalización ambiental con un enfoque de prevención y gestión de riesgos.

Por otro lado, existen iniciativas que han venido adoptando algunas entidades públicas para mejorar la calidad de sus regulaciones, en línea con las recomendaciones de la OCDE, incluso en algunos casos antes de que el gobierno emitiera el Decreto Legislativo N° 1310. Así, se puede mencionar el caso de los Organismos Reguladores, comenzando con Osinergmin que aprobó su **Guía Metodológica para la realización de Análisis de Impacto Regulatorio, en abril de 2016**<sup>4</sup>; continuando con Ositran que conformó su Comité de Mejora Regulatoria en agosto de 2016 y aprobó su **Política para asegurar y garantizar la adopción de regulaciones de alta calidad**, basadas en evidencia, en octubre del mismo año<sup>5</sup>. Finalmente, se encuentra Osiptel que publicó para comentarios sus **Lineamientos de Calidad Regulatoria, en enero de 2017**<sup>6</sup>.

**Estas iniciativas buscarían cumplir con la recomendación de la OCDE consistente en que los reguladores económicos tengan un sistema de evaluación de impacto regulatorio ex ante para todos los proyectos normativos y propuestas de modificación normativa, el mismo que debe ser independiente del sistema que establezca el gobierno central.** Ello, en reconocimiento de la independencia funcional que tienen los organismos reguladores por mandato legal.

En el nivel institucional, cabe destacar el caso del Ministerio de la Producción que ha creado su Oficina General de Evaluación de Impacto y Estudios Económicos, mediante Decreto Supremo N° 002-2017-PRODUCE. Le sigue la Presidencia del Consejo de Ministros con su

---

<sup>2</sup> Ver OCDE (2015), Regulatory Policy in Perspective. A Reader´s companion to the OCDE Regulatory Policy Outlook 2015. OECD Publishing, Paris, p. 26.

<sup>3</sup> <http://www.minam.gob.pe/wp-content/uploads/2016/05/plan-de-acci%C3%B3n-12-16-final-13-07-2-2.pdf> consultado el 10 de noviembre de 2017.

<sup>4</sup> [http://www.osinergmin.gob.pe/seccion/centro\\_documental/Institucional/RIA/Guia-Politica-Regulatoria-N-1.pdf](http://www.osinergmin.gob.pe/seccion/centro_documental/Institucional/RIA/Guia-Politica-Regulatoria-N-1.pdf) consultado el 10 de noviembre de 2017.

<sup>5</sup> <https://www.ositran.gob.pe/joomlatools-files/docman-files/RepositorioAPS/0/0/par/000001-TEMP/RESOLUCIONES/047PD2016.pdf> consultado el 10 de noviembre de 2017.

<sup>6</sup> <https://www.osiptel.gob.pe/repositorioaps/data/1/1/1/par/res003-2017-cd/Res003-2017-CD.pdf> consultado el 10 de noviembre de 2017.

Subsecretaría de Simplificación y Análisis Regulatorio, creada a través de Decreto Supremo N° 022-2017-PCM, y el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos que ha creado su Dirección General de Desarrollo Normativo y Calidad Regulatoria, a través del Decreto Supremo N° 013-2017-JUS.

Por último, debe mencionarse el Reglamento Interno de la Comisión Multisectorial de Calidad Regulatoria, aprobado por Resolución Ministerial N° 199-2017-PCM, el cual ha establecido disposiciones de organización y operatividad de esta Comisión, que desempeñará el rol de “oversight body” (supervisor) encargado de validar el ACR, así como de ratificar la disposición normativa propuesta.

Con lo expuesto queda claro que la **Agenda de la calidad regulatoria** es una realidad en nuestro país, principalmente en el ámbito del Poder Ejecutivo. No obstante, es necesario fortalecer el paso inicial que se ha dado, para lo cual no debe perderse de vista que las recomendaciones efectuadas en el marco del Estudio de la Política Regulatoria de Perú constituyen estándares de “buena gobernanza” y “buen regulación”, que la OCDE recomienda a nivel internacional desde hace ya varios años. Se adjunta como Anexo Único el Marco Teórico que ha venido proponiendo la OCDE a lo largo de los años y que desarrolla dichos estándares.

De ahí que sea necesario que se revise el conjunto de estándares, buenas prácticas y recomendaciones en materia regulatoria de la OCDE, a fin de asegurar una correcta implementación de la reforma.

### **II.3. Indicadores OCDE de Política y Gobernanza Regulatoria (IREG) para América Latina de 2016**

Establecer la agenda de la mejora regulatoria del Perú a nivel de indicadores coadyuvará a establecer metas y prioridades en la Estrategia de Mejora Regulatoria. Para evaluar las políticas regulatorias en Latino América, la OCDE recientemente ha difundido un estudio en el que analiza, con indicadores al 2016, la situación de cada país<sup>7</sup>.

Los indicadores están básicamente referidos a cuatro áreas de acción: (i) la existencia de una política regulatoria, (ii) la utilización sistemática de la consulta pública, (ii) la implementación del análisis de impacto regulatorio y (iv) el uso de programas de simplificación administrativa y de mecanismos de evaluación regulatoria ex post.

Para el caso del Perú, la OCDE llega a las siguientes conclusiones:

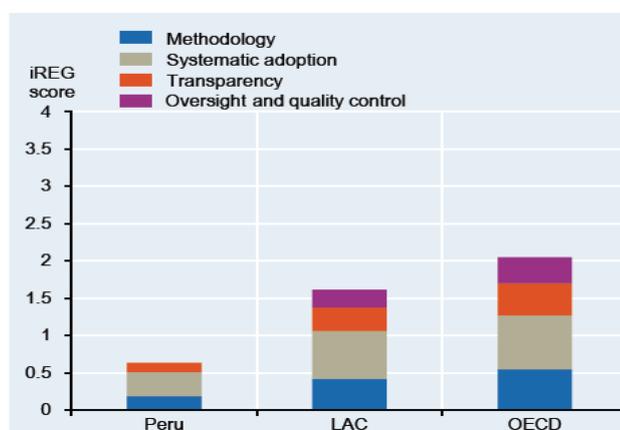
- (i) No se consulta sistemáticamente con los actores interesados y con la suficiente anticipación.

---

<sup>7</sup> Ver Querbach, T. and C. Arndt (2017), “Política regulatoria en América Latina: Un análisis de la situación actual”, OECD Publishing, Paris.

## Gráfico 1 Consulta Pública

### 1. Composite indicator: Stakeholder engagement in the development of subordinate regulations



- (ii) No se ha introducido el análisis de impacto regulatorio para apoyar la formulación de políticas basadas en evidencia.

## Gráfico 2 Análisis de Impacto Regulatorio

### 2. Regulatory Impact Assessment (RIA)

	Peru	LAC answers 2016 (7 countries)	OECD answers 2015 (34 countries)
Requirement to conduct RIA	Never	All (2); Major (0); Some subordinate regulations (1); Never (4)	All (22); Major (6); Some subordinate regulations (4); Never (2)
RIA conducted in practice	Some subordinate regulations	All (1); Major (0); Some subordinate regulations (3); Never (3)	All (16); Major (8); Some subordinate regulations (7); Never (3)
RIA quality check by government body outside the ministry preparing the regulation	No	Yes (2); No (5)	Yes (25); No (9)
Written guidance on the preparation of RIA provided	No	Yes (6); No (1)	Yes (33); No (1)

- (iii) No se usan las evaluaciones ex post para verificar si las regulaciones logran sus objetivos de manera efectiva.

**Gráfico 3**  
Evaluación ex post y simplificación administrativa

**3. Ex post evaluation and administrative simplification**

	<b>Peru</b>	<b>LAC answers 2016 (7 countries)</b>
Administrative simplification processes in the last four years	Yes	Yes (7); No (0)
Ex post reviews conducted that include an assessment of whether the objectives of the regulation have been achieved	Primary laws	No Yes (2); No (5)
	Subordinate regulations	No Yes (3); No (4)

- (iv) No se tiene una declaración de principios sobre la política regulatoria y un órgano de supervisión.

**Gráfico 4**  
Aspectos institucionales

**4. General trends and institutional setting**

	<b>Peru</b>	<b>LAC answers 2016 (7 countries)</b>	<b>OECD answers 2015 (34 countries)</b>
Explicit, published regulatory policy exists	No	Yes (5); No (2)	Yes (32); No (2)
Minister / high-level official accountable for promoting regulatory reform	No	Yes (4); No (3)	Yes (28); No (6)
Body responsible for promoting regulatory policy and reporting on regulatory quality	No	Yes (5); No (2)	Yes (32); No (2)

Como se puede advertir, Perú está rezagado en estas cuatro áreas de acción respecto a otros países de Latino América, y obviamente, respecto a países OCDE, lo cual revela la necesidad de introducir reformas en estas áreas para alcanzar los estándares que se recomiendan a nivel internacional.

### **II.3. El Proyecto de Ley que Declara de Necesidad Pública e Interés Nacional la Implementación de una Política de Mejora de la Calidad Regulatoria en Perú**

Dados los avances del Perú en la materia, el 09 de octubre de 2017, el Grupo Parlamentario Fuerza Popular, a iniciativa de la Congresista María Úrsula Letona Pereyra, presentó ante el Congreso de la República el Proyecto Ley N° 1988/2017-CR denominado “Ley que Declara de Necesidad Pública e Interés Nacional la Implementación de una Política de Mejora de la Calidad Regulatoria en Perú” (en adelante, el Proyecto de Ley). Con fecha 11 de octubre de 2017, se derivó el Proyecto de Ley a la Comisión de Descentralización, Regionalización,

Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado del Congreso, a efecto de que emita dictamen, mismo que se encuentra en proceso de emisión.

La atención dada por el Congreso de la República a la materia de mejora de la regulación con esta iniciativa, muestra la relevancia del tema y la alineación de los actores relevantes para acelerar la adopción de las mejores prácticas de Gobernanza Regulatoria.

**El Proyecto de Ley debe venir a reforzar y hacer sostenibles los trabajos que el Gobierno Peruano ha iniciado en materia de Mejora de la Calidad Regulatoria en el año 2016, y no a contrarrestar o duplicar los esfuerzos que ya se realizan.**

En este sentido, valdría la pena que se contextualizara y empataran las disposiciones de la iniciativa, con los esfuerzos que la administración actual se encuentra realizando, previo a que sea sometida al pleno del Congreso. La creación de una visión uniforme sobre la Política, entre el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo detonará una alianza que permitirá avanzar rápidamente en la institucionalización de la misma.

Por ello, es recomendable que los integrantes de la Comisión Multisectorial de Mejora Regulatoria creada en el marco del Decreto Legislativo N° 1310, para coordinar los esfuerzos de implementación de la Política, tengan apertura y vean con buenos ojos la iniciativa, y en la medida de lo posible, la hagan suya, con los ajustes que así consideren oportuno realizar.

Para el impulso y la implementación de una Política de Mejora Regulatoria Integral en cualquier país, se debe obtener el apoyo al más alto nivel político de las autoridades en el Poder Ejecutivo, y es muy deseable lograr igualmente el apoyo de los Congresistas en el Poder Legislativo. En este sentido, cuando los congresistas muestran interés en promover e impulsar la institucionalización de la Política de Mejora Regulatoria, ya sea representando los intereses del Partido en el poder o de mutuo propio vía Iniciativas de Ley o Decretos Legislativos, son esfuerzos que deben ser valorados por las autoridades del Ejecutivo y deben ser canalizados y sumados a los esfuerzos del Ejecutivo, a través del diálogo y la concordia.

**Actualmente, en México, El Salvador y Perú, los congresistas empiezan a notar la importancia del tema y en cada país, recientemente se han presentado casos de Congresistas que han decidido poner sobre la mesa iniciativas de Leyes sobre Mejora Regulatoria o simplificación administrativa que, si bien resultan necesarias, en ocasiones no contienen los términos adecuados en la materia o bien no presentan los diseños institucionales adecuados para la implementación de la Política; esto puede deberse en parte a la complejidad y los tecnicismos del tema, motivo por el cual, resulta importante que los servidores públicos de los Poderes Ejecutivos de esos países puedan actuar en alianza con los congresistas para el impulso de la Política a nivel de Ley, con los diseños más acertados para cada país, teniendo siempre de faro, las mejores prácticas internacionales.**

Con el objeto de continuar construyendo sobre la iniciativa propuesta por la Congresista Úrsula Letona, enseguida se presentan algunas ideas que podrían ser incorporadas o revisadas por los actores relevantes que hoy diseñan e implementan la Política de Mejora de la Calidad Regulatoria en Perú:

Artículo PL	Comentario General	Propuesta Específica
Artículo 1- Objeto de la ley	En la iniciativa de Ley que se analiza, se establece acertadamente que se considera de interés nacional y de necesidad pública “la implementación de una Política Integral, sostenible, continua y permanente de Mejora de la Calidad Regulatoria”; sin embargo, es de	Se recomienda establecer un objetivo de amplio espectro que den cuenta de qué es lo que se quiere lograr con la Ley, y no del cómo.  En tal sentido, con el fin de dar claridad al texto del Proyecto de Ley,

Artículo PL	Comentario General	Propuesta Específica
	<p>señalar que en el propio objetivo de la Ley se establecen herramientas de gobernanza regulatoria, tal como la creación de un Registro Nacional Integral de Regulaciones, Procedimientos, trámites y servicios del Estado. Este tipo de redacciones podrían limitar el objeto de la Ley y de la propia Política.</p>	<p>se propone declarar de interés nacional y necesidad pública una <b>Política integral, sostenible, continua y permanente de mejora regulatoria</b>, que esté basada en principios de buena regulación y buena gobernanza, cuyo objetivo sea asegurar y garantizar la adopción de normas legales de carácter general y procedimientos administrativos de alta calidad, basados en evidencia, así como un buen desempeño del Estado, con el fin de promover el desarrollo económico del país y el bienestar de la población.</p> <p>Cabe indicar que la mejora regulatoria debe ser una Política de Estado y como tal debe comprender las acciones que se realizan para mejorar la calidad de las regulaciones (leyes y cualquier tipo de normas legales de alcance general), procedimientos, trámites y servicios administrativos, por lo que se recomienda mencionar de manera general el término “Política de mejora regulatoria”.</p> <p>Por su parte, el término procedimiento administrativo, de acuerdo a la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, es comprensivo de los conceptos de trámites y servicios administrativos, por lo que solo debería hacerse referencia al primer término, a fin de evitar duplicar conceptos.</p> <p>Asimismo, se debe hacer referencia a los principios de buena regulación y buena gobernanza en el artículo 1 del Proyecto de Ley, a fin de resaltar el hecho de que la política debe tener como guía estos principios, los que además pueden servir para su interpretación y aplicación.</p> <p>Por otro lado, debe resaltarse el hecho de que la mejora regulatoria es un medio, no un fin en sí mismo. Como medio, su objetivo es garantizar y asegurar una buena regulación (normas legales de alcance general y procedimientos administrativos de alta calidad y basados en evidencia), así como una buena gobernanza pública</p>

Artículo PL	Comentario General	Propuesta Específica
		<p>(garantizar un buen desempeño del Estado).</p> <p>Finalmente, tanto la buena regulación como la buena gobernanza debe tener una finalidad última esencial: promover el desarrollo económico del país y el bienestar de la población.</p>
<p><b>Artículo 2-</b> Elementos centrales de la política</p>	<p>La propuesta enlista como elementos centrales de la Política, los principios rectores que deberán ser perseguidos y promovidos por las instituciones a cargo de la misma. Estos son:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>(i) La existencia de un marco normativo integral de la política de calidad regulatoria.</li> <li>(ii) La formulación de disposiciones normativas basadas en la evidencia.</li> <li>(iii) El fácil acceso de las personas naturales y jurídicas al ejercicio de sus derechos y el cumplimiento de sus obligaciones.</li> <li>(iv) La simplificación administrativa de los trámites y servicios que prestan de las entidades estatales, proponiendo, cuando sea procedente, la realización de trámites por medios electrónicos.</li> <li>(v) La reducción efectiva y significativa de cargas administrativas a nivel nacional y subnacional.</li> <li>(vi) La homologación y/o estandarización de las regulaciones, procedimientos, trámites y servicios del Estado, y</li> <li>(vii) La transparencia y proceso de consulta pública y participación ciudadana en la elaboración y aplicación del marco regulatorio de las dependencias y entidades de la administración pública estatal y los municipios.</li> </ul>	<p>En línea con las recomendaciones de la OCDE, los elementos centrales de la política de mejora regulatoria son las instituciones, las herramientas y los procesos para la mejora regulatoria.</p> <p>En tal sentido, con el fin de dar claridad al texto del Proyecto de Ley, se propone establecer que la Política de la mejora regulatoria <b>debe considerar los siguientes elementos mínimos:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>(i) <b>La creación de un órgano de supervisión de la mejora regulatoria, como Ente Rector de la Política de Mejora Regulatoria a nivel nacional, que tenga como mínimo, las responsabilidades de fomentar, difundir y supervisar el cumplimiento de la Política; de evaluar el desempeño de la aplicación de la Política, contribuyendo a su mejora continua; de elaborar guías y lineamientos de las herramientas y procesos para la mejora regulatoria, así como de adoptar las acciones que correspondan para gestionar el cambio cultural en las entidades de la administración pública hacia la innovación regulatoria.</b></li> </ul> <p>De manera transitoria, la Comisión Multisectorial de Calidad Regulatoria, creada de conformidad con el Decreto Legislativo N° 1310, podría asumir tales responsabilidades.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>(ii) <b>La adopción de un sistema que gestione la calidad del ciclo de gobernanza regulatoria: planificación normativa, creación de nuevas normas y procedimientos administrativos, revisión de normas y</b></li> </ul>

Artículo PL	Comentario General	Propuesta Específica
		<p>procedimientos existentes, implementación y fiscalización, y la evaluación regulatoria ex post, incorporando en el desarrollo del ciclo mecanismos de consulta pública y de participación ciudadana, aplicables.</p> <p>(iii) La incorporación y aplicación progresiva, conjunta y consistente de los instrumentos y procesos para la mejora del ciclo de gobernanza regulatoria, señalados en el artículo 5 del Proyecto de Ley.</p> <p>Como se puede advertir, la redacción propuesta tiene como objetivo dejar claro cuáles son los esfuerzos que se tienen que realizar en materia institucional, así como a nivel de instrumentos y procesos, para contribuir activamente a la mejora regulatoria en el Estado.</p> <p>Acorde con lo anterior, los numerales 2 al 7 del artículo 2 del Proyecto de Ley, se pueden encuadrar dentro del sistema de gestión de la calidad del ciclo de gobernanza regulatoria antes referido.</p> <p>Asimismo, sin perjuicio de lo anterior, dentro del numeral 1 del artículo 2 del Proyecto de Ley, se puede valorar la conveniencia de incluir como principios de buena regulación y buena gobernanza, los siguientes:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>(i) El Diseño de Estrategias y Evaluaciones para asegurar, en el tiempo, el cumplimiento de la regulación, su efectividad y pertinencia.</li> <li>(ii) La coordinación, vinculación y coherencia de las herramientas, políticas e instituciones de las Políticas Regulatorias con la Política de Calidad Regulatoria;</li> <li>(iii) La vinculación entre las entidades del Estado Peruano con la academia, y los sectores privado y social para la búsqueda y actualización de las herramientas de la mejora regulatoria.</li> </ul>

Artículo PL	Comentario General	Propuesta Específica
		(iv) La estrecha cooperación técnica internacional y el intercambio de experiencias en la materia, promoviendo una mayor integración o coherencia regulatoria en la región y con los socios estratégicos del Perú.
<p><b>Artículo 3-</b> Los entes responsables</p>	<p>El Proyecto de Ley señala como entes responsables del Procedimiento de la mejora regulatoria al Poder Ejecutivo, al Poder Legislativo, al Poder Judicial, a los gobiernos regionales y locales, así como a los organismos constitucionalmente autónomos. <b>La redacción de este artículo tiene un fondo amplio y una visión de Política de Estado, al hacer responsable de la aplicación del procedimiento de la mejora regulatoria a todas entidades del Estado Peruano. Sin embargo, la iniciativa de Ley es omisa en establecer qué es o qué implica el procedimiento de mejora regulatoria.</b></p>	<p>Es recomendable que la iniciativa dé mayor claridad de las obligaciones que tendrán las entidades obligadas en la implementación y aplicación de una Política de Mejora Regulatoria y su procedimiento, desde sus atribuciones y funciones. Igualmente es recomendable que la iniciativa de Ley pudiera señalar si habrá un órgano que sea rector de la Política en todo el Estado Peruano, o bien si cada ente del Estado deberá establecer su propio órgano coordinador, promotor y supervisor de la Política.</p> <p>Sin perjuicio de lo anterior, con el fin de dar claridad al texto del Proyecto de Ley, se propone establecer que <b>el Ente Rector de la Política de Mejora Regulatoria se encargará de la supervisión del cumplimiento de la Política en el ámbito del Poder Ejecutivo, sin perjuicio de los mecanismos de coordinación y cooperación con los Coordinadores de Mejora Regulatoria que establezcan, en el ámbito de sus competencias, el Poder Legislativo, el Poder Judicial, los Gobiernos Regionales, los Gobiernos Locales y los organismos constitucionalmente autónomos. Ello, a fin de respetar la autonomía constitucional de tales autoridades, pero garantizando la coherencia regulatoria en la implementación de la Política de Estado.</b></p>
<p><b>Artículo 4-</b> La creación del registro nacional integral de Regulaciones, Procedimientos, Trámites y Servicios Administrativos del Estado</p>	<p><b>La iniciativa de Ley si bien ordena la creación de un Registro nacional integral tanto de Regulaciones, como de Procedimientos y Trámites, es omisa en indicar qué ente u órgano será el encargado de crearlo, administrarlo y coordinarlo.</b></p>	<p>Es recomendable definir al Ente Rector de la Política de Mejora Regulatoria como órgano responsable de este Registro Nacional.</p> <p>Sin perjuicio de ello, cabe tener presente que mediante Decreto Legislativo N° 1203 se creó el Sistema Único de Trámites para la simplificación de procedimientos</p>

Artículo PL	Comentario General	Propuesta Específica
		<p>administrativos y servicios prestados en exclusividad (SUT).</p> <p>Asimismo, existe el Sistema Peruano de Información Jurídica (SPIJ) como plataforma oficial del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos que contiene los textos, en formato digital, de la legislación nacional, así como información jurídica sistematizada, concordada y actualizada.</p> <p><b>Acorde con lo anterior, si la intención es crear un Registro nacional integral tanto de Regulaciones, como de Procedimientos y Trámites, en consecuencia, se tendrá que unificar con el SUT y el SPIJ, a fin de evitar duplicidad en el acceso a información por parte de los ciudadanos.</b></p>
<p><b>Artículo 5-</b> Los instrumentos de mejora regulatoria</p>	<p>El Proyecto de Ley establece como herramientas de la Política de Mejora Regulatoria, la Evaluación de Impacto Regulatorio, el Análisis de Calidad Regulatoria para procedimientos administrativos y la medición y simplificación de procedimientos y trámites. Si bien estas son herramientas básicas para la Mejora de la Calidad de la Regulación, hace falta incluir otras que al día de hoy han comprobado su efectividad y debieran estar presentes en una Ley de esta relevancia.</p> <p>Asimismo, se establece que la implementación de la política de mejora de la calidad regulatoria tiene, entre otros, criterios de gradualidad.</p>	<p>Se recomienda analizar la conveniencia y oportunidad de integrar y describir todas las herramientas al día de hoy disponibles, permitiendo a su vez la posibilidad de incluir y aplicar todas aquellas buenas prácticas internacionales que se desarrollen en un futuro.</p> <p>En tal sentido, con el fin de dar claridad al texto del Proyecto de Ley, <b>se propone indicar, como mínimo, los siguientes instrumentos y procesos de mejora regulatoria, que se aplicarán según la naturaleza de las entidades:</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>a) <u>El planeamiento (planeación) regulatorio</u>, a fin de que el desarrollo de nuevas normas y procedimientos administrativos, o la modificación de las normas o procedimientos existentes, sea más transparente y predecible.</li> <li>b) <u>El análisis o evaluación de impacto regulatorio</u>, siendo que una vez que se implemente, debe absorber el análisis de calidad regulatoria previsto en el Decreto Legislativo N° 1310.</li> </ol> <p>Asimismo, se debe establecer que el sistema de análisis de impacto regulatorio de los</p>

Artículo PL	Comentario General	Propuesta Específica
		<p>Organismos Reguladores (Osiptel, Osinergmin, Sunass y Ositran) debe ser independiente del sistema que establezca el gobierno central, debiendo establecer las medidas para asegurar y evaluar la calidad de sus análisis, en aplicación de la recomendación de la OCDE. No obstante, ambos sistemas deben basarse en prácticas estandarizadas, a fin de garantizar coherencia regulatoria.</p> <p>c) <u>La simplificación administrativa y los mecanismos de revisión sistemática y periódica del inventario normativo</u> y de procedimientos administrativos, lo cual incluye la creación del Registro Nacional Integral de Regulaciones y Procedimientos Administrativos del Estado, el uso de ventanillas únicas, entre otras.</p> <p>d) <u>La fiscalización bajo un enfoque que promueva el cumplimiento</u> de manera preventiva y un enfoque de prevención y gestión de riesgos, de acuerdo a lo previsto en el capítulo II, Título IV de la Ley N° 27444.</p> <p>e) <u>El desarrollo de evaluaciones ex post</u> tanto de la Política de mejora regulatoria, como de las normas y procedimientos administrativos y del desempeño del Estado, acorde con indicadores de desempeño.</p> <p>f) <u>Los procesos de consulta pública y participación ciudadana</u>, en el marco de las políticas nacionales de gobierno abierto y gobierno digital.</p> <p>Por otro lado, en cuanto a la gradualidad en la implementación de la Política de mejora regulatoria, se propone señalar que la implementación de la Política se realice progresivamente, y concluya en el plazo máximo que sea definido, conforme a las reglas de gradualidad que establecen las normas reglamentarias.</p>

Artículo PL	Comentario General	Propuesta Específica
		<p>Asimismo, deberá corresponder al Ente Rector de la Política de Mejora Regulatoria declarar las condiciones para el inicio y la culminación del proceso de implementación de la Política en las entidades del Poder Ejecutivo, correspondiendo al Poder Legislativo, Poder Judicial, los Gobiernos Regionales, los Gobiernos Locales y los organismos constitucionalmente autónomos, hacer lo propio en el ámbito de sus competencias.</p>
<p>Artículo 6- Deber de informar</p>	<p>El Proyecto de Ley establece el deber de informar a la Comisión Ordinaria de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización del Estado del Congreso de la República, por parte de los titulares de las Entidades a las que se refiere el artículo 3 del Proyecto de Ley.</p>	<p>Una declaración genérica no permite que los titulares de las Entidades puedan efectuar una adecuada rendición de cuentas ante la referida Comisión del Congreso de la República y tampoco asegurar una implementación transparente de la Política de mejora regulatoria.</p> <p>En tal sentido, con el fin de dar claridad al texto del Proyecto de Ley, se propone indicar que los titulares de las Entidades a las que se refiere el artículo 3 del Proyecto de Ley deberán presentar a la Comisión Ordinaria de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización del Estado del Congreso de la República un informe anual escrito sobre los avances, desempeño y resultados obtenidos en la implementación y aplicación de la Política de mejora regulatoria. La Comisión puede solicitar a los titulares de las Entidades la sustentación presencial del informe.</p> <p>Asimismo, se propone establecer que los titulares de las Entidades a las que se refiere el artículo 3 del Proyecto de Ley deben publicar, en sus portales institucionales, la siguiente información mínima referida a:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. La implementación y aplicación de la Política de mejora regulatoria, incluido el funcionamiento del sistema de gestión de la calidad del ciclo de gobernanza regulatoria.</li> <li>2. Las consultas públicas que realicen vinculadas a procedimientos normativos.</li> </ol>

Artículo PL	Comentario General	Propuesta Específica
		3. Los informes de desempeño y resultados que se remiten al Congreso de la República.

### III. Conclusiones

- 3.1. La Política de la mejora regulatoria tiene por objeto elevar los estándares de calidad aplicables a las diferentes etapas del ciclo regulatorio: desde la planificación y elaboración normativa, pasando por la simplificación administrativa, la implementación normativa y su fiscalización, para concluir con la evaluación regulatoria ex post. Detrás de ello se encuentra la necesidad de que las normas que sean elaboradas e implementadas por la administración pública tengan base empírica sólida; sean simples, claras y fáciles de entender; sean efectivas para resolver los problemas de política pública (de tipo social o económico), y no impongan costos innecesarios; sean coherentes con el marco normativo; cuenten con el respaldo de los stakeholders (empresas, usuarios, ciudadanos y gobierno), y su efectividad y eficiencia sean evaluadas periódicamente.
- 3.2. Para ello, la Política de la mejora regulatoria debe exigir que el Estado - en sus tres niveles de gobierno-, implemente una política en favor de la calidad regulatoria, instituciones que se encarguen de su supervisión, así como las herramientas de gestión regulatoria, tales como el análisis de impacto regulatorio, las alternativas a la regulación estatal, la consulta pública y el relacionamiento transparente con los stakeholders, los mecanismos de inspección y enforcement con un enfoque de gestión de riesgos, e indicadores para la evaluación del desempeño regulatorio.
- 3.3. Dado que la OCDE ha diagnosticado el estado de la política regulatoria de Perú, haciendo recomendaciones para su mejora, se tiene que evaluar cuáles de ellas se pueden incorporar en la propuesta legislativa. Asimismo, se debería incorporar propuestas legislativas que puntualmente atiendan las cuatro áreas de acción identificadas para Perú en los Indicadores OCDE de Política y Gobernanza Regulatoria (iREG) para América Latina de 2016.
- 3.4. Toda contribución y esfuerzos de congresistas y demás actores a favor de la institucionalización de la Política de mejora regulatoria debe ser valorada por el Poder Ejecutivo, y debe ser integrado al objetivo de formalizar e implementar la Política. Por ello, es de celebrar el Proyecto de Ley presentado por la Congresista María Letona, el mismo que se analizó en este breve documento.
- 3.5. Lograr acuerdos de coordinación y cooperación entre los Poderes Legislativo y Ejecutivo para el desarrollo y la emisión de una Ley que se establezca la Política de mejora regulatoria resulta fundamental para el beneficio del país. Asimismo, cabe destacar que el detalle de la Política debe quedar establecida en el Reglamento de la Ley, a fin de dar claridad y ordenar los trabajos de la implementación de la misma.
- 3.6. En **Smart Regulation Peru** estamos abiertos a participar, con una visión técnica y proactiva, en todos diálogos y esquemas de consulta que las autoridades abran para la discusión y análisis de propuestas de Ley en materia de Gobernanza Regulatoria. Apreciamos los esfuerzos de todas las partes y deseamos que este documento abra la puerta a nuevas y más profundas discusiones y visiones sobre el camino que el país debe tomar para institucionalizar la Política de Mejora Regulatoria y hacerla estable en el largo plazo.

## **Anexo Único**

### **Marco Teórico de la OCDE sobre la Gobernanza Regulatoria**

La OCDE, desde inicios de la década de los 90`s hasta la actualidad, ha venido promoviendo la agenda de la mejora regulatoria, a fin de garantizar que las normas estatales se elaboren, implementen, ejecuten y revisen acorde con principios de buena gobernanza y buena regulación. En ese sentido, el marco teórico desarrollado por la OCDE se sustenta básicamente en los siguientes ejes temáticos, a saber:

- (i) Eje de la buena regulación.
- (ii) Eje de la política regulatoria, instituciones y herramientas.
- (iii) Eje del ciclo de gobernanza regulatoria.
- (iv) Eje de la buena gobernanza de los reguladores.

#### ***1.1.1. Eje de la buena regulación***

Este primer eje se encuentra contenido en las Recomendaciones de la OCDE para la mejora de la calidad de la regulación gubernamental de 1995 (*“Recommendation of The Council of The OECD on Improving The Quality Of Government Regulation”* OCDE/GD (95)95)<sup>8</sup>, las mismas que constituyeron el primer estándar internacional sobre la calidad regulatoria.

Estas Recomendaciones contienen un checklist referencial de diez preguntas que las entidades públicas deben responder cuando evalúan el diseño, implementación, evaluación y revisión de una propuesta normativa, a fin de asegurar la efectividad y eficiencia de la regulación gubernamental<sup>9</sup>:

**Cuadro 1**

1. *¿El problema está correctamente definido?*
2. *¿Se justifica la intervención gubernamental?*
3. *¿Es la regulación propuesta la mejor forma de intervención?*
4. *¿Existe una base legal para la adopción de la medida regulatoria?*
5. *¿Cuál es el nivel (o niveles) de gobierno apropiado (s) para esta intervención?*
6. *¿El beneficio de la norma propuesta supera los costos?*
7. *¿La distribución de los efectos en la sociedad es transparente?*
8. *¿La propuesta regulatoria es clara, consistente, comprensible y accesible a los agentes regulados?*
9. *¿Los agentes interesados – posibles afectados por la norma propuesta- han tenido la oportunidad de comentar la propuesta regulatoria?*
10. *¿Cómo se pretende alcanzar el cumplimiento de la referida norma?*<sup>10</sup>

De esta forma, este checklist se constituye como el antecedente de lo que luego será el RIA, dado que brinda una guía para analizar el impacto que pueden tener las regulaciones, mediante el uso de los siguientes estándares de calidad regulatoria: (i) estándar de usuario (claridad, simplicidad y accesibilidad), (ii) estándar de diseño (flexibilidad y consistencia entre reglas y en su aplicación), (iii) estándar legal para la estructura y elaboración, así como (iv) estándar analítico (análisis costo beneficio), y con ello determinar cuál es la opción más eficiente y efectiva para resolver el problema regulatorio identificado, lo cual implica

<sup>8</sup> Documento disponible en: [http://search.OECD.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=OCDE/GD\(95\)95&docLanguage=En](http://search.OECD.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=OCDE/GD(95)95&docLanguage=En) consultado el 8 de noviembre de 2107.

<sup>9</sup> OECD (1995), pp. 8-9.

<sup>10</sup> OECD (1995), pp. 9-10.

considerar alternativas a la regulación tradicional (“comando y control”), tales como los incentivos económicos, acuerdos voluntarios, autorregulación, difusión de información, persuasión, regulación por resultados, u otros mecanismos de mercado<sup>11</sup>.

El checklist, sin embargo, no se debe aplicar de manera aislada sino como parte de un sistema de gestión regulatoria (“*regulatory management system*”), el que además de incluir elementos como la recolección y análisis de información, procesos de consulta pública y una evaluación sistemática de la regulación existente, debe articularse con la existencia de procedimientos organizados sistemáticamente y del suficiente respaldo político, en todos los niveles, para asegurar la implementación de los principios de buena regulación<sup>12</sup>.

Acorde con ello, se recomienda, por ejemplo, que existan responsables de la aplicación del checklist, lo cual puede tomar la forma de un oficial ministerial, de un órgano central de supervisión (“*central oversight body*”) o de un órgano independiente. Asimismo, se recomienda clarificar las responsabilidades para asegurar el cumplimiento de los principios de buena regulación, promoviendo el necesario entrenamiento o capacitación del staff responsable y los incentivos para que todos los niveles de la administración pública conozcan y apliquen los principios de calidad regulatoria<sup>13</sup>.

Sobre la base de estas Recomendaciones, en 1997 la OCDE publicó su Estudio sobre las experiencias de reforma regulatoria llevadas a cabo en países miembros (“*The OECD Report on Regulatory Reform: Synthesis*”)<sup>14</sup>, en el que se formula recomendaciones para una reforma regulatoria exitosa - las que también reflejan principios de buena regulación-, entre las cuales cabe destacar las siguientes:

## Cuadro 2

### *Recomendaciones de política para la reforma regulatoria:*

- (i) *Adoptar una política de reforma regulatoria clara y coherente por el más alto nivel político con objetivos y mecanismos claros para su implementación, que contemple:*
  - a) *la adopción de los principios de buena regulación establecidos en las Recomendaciones de 1995, en el sentido que las regulaciones:*
    - (i) *deben servir claramente objetivos de política pública identificados y ser efectivos en alcanzar dichos objetivos;*
    - (ii) *tener una base legal sólida y sustento empírico;*
    - (iii) *producir beneficios que justifiquen los costos, considerando la distribución de efectos a lo largo de la sociedad y tomar en cuenta los efectos económicos, sociales y medio ambientales;*
    - (iv) *minimizar costos y distorsiones en el mercado;*
    - (v) *promover innovación a través de incentivos de mercado y enfoques basados en resultados;*
    - (vi) *ser claras, simples y prácticas para los usuarios;*
    - (vii) *ser consistentes con otras regulaciones y políticas; y*
    - (viii) *ser compatibles, en la medida de lo posible, con los principios de competencia, comercio e inversión al nivel doméstico e internacional.*
  - b) *la creación de mecanismos efectivos y creíbles al interior, al más alto nivel gubernamental, para la supervisión de la reforma y la calidad regulatoria, con*

<sup>11</sup> OECD (1995), pp. 11 y 15.

<sup>12</sup> OECD (1995), pp. 9 y 13.

<sup>13</sup> OECD (1995), p. 13.

<sup>14</sup> Documento disponible en:

<http://www.OECD.org/regreform/regulatory-policy/2391768.pdf> consultado el 8 de noviembre de 2017.

*apropiados mecanismos de coordinación en todos los niveles de gobierno, debiéndose evitar la yuxtaposición o duplicación de competencias<sup>15</sup>.*

- (ii) *Revisar sistemáticamente la regulación (económica, social y administrativa) para asegurar que sigue alcanzando los objetivos planteados de una manera eficiente y efectiva, lo cual implica a) hacer la revisión de las propuestas regulatorias y la regulación existente acorde con los principios de buena regulación y según el punto de vista de los usuarios más que del regulador; b) promover revisiones regulatorias que produzcan beneficios importantes y visibles; c) incorporar la evaluación de impacto regulatorio dentro del desarrollo, revisión y reforma de la regulación; c) utilizar mecanismos de revisión o derogación automática (“sunsetting”); y d) utilizar el enfoque del ciclo de vida regulatorio (“life-cycle management of regulations”), dentro del cual se apliquen los principios de buena regulación<sup>16</sup>.*
- (iii) *Asegurar que las regulaciones y los procesos regulatorios sean transparentes, no discriminatorios y que sean aplicados eficientemente, lo cual implica (i) comunicar claramente los objetivos de la reforma al público; (ii) consultar con los interesados durante el proceso de desarrollo de nuevas regulaciones o de revisión de las existentes, a fin de identificar enfoques regulatorios más efectivos, evitar efectos regulatorios y mejorar el cumplimiento a un bajo costo; (iii) crear una base públicas de todas las formalidades administrativas; (iv) asegurar que los procedimientos son transparentes, contienen instancias de apelación, y no retrasan indebidamente las decisiones de las empresas reguladas; y (v) generar regulaciones claras, simples, consistentes y fáciles de entender y ejecutar<sup>17</sup>.*

Finalmente, en el 2005 la OCDE actualizó sus principios de buena regulación (“*OECD Guiding Principles for Regulatory Quality and Performance*”)<sup>18</sup>, manteniendo aquellos contenidos en las Recomendaciones de 1995 y 1997, pero precisando las últimas en ciertos aspectos. Uno de esos aspectos está referido a la necesidad de llevar a cabo, de manera sistemática, el análisis de impacto y revisiones regulatorias, a fin de asegurar que las normas alcancen de forma efectiva y eficiente los objetivos que persiguen en un entorno socio económico complejo y cambiante<sup>19</sup>.

Cabe indicar que una de las herramientas por excelencia que representa este eje de la buena regulación es el análisis de impacto regulatorio. Ya en 1997 la OCDE publicó el primer estudio sobre la materia (“*Regulatory Impact Analysis: Best Practices in OECD Countries*”)<sup>20</sup>, en el cual indica que los principales objetivos del RIA es mejorar el entendimiento de los impactos reales que genera la intervención estatal, integrar en un solo marco analítico distintos objetivos de política pública, mejorar la transparencia y fomentar la consulta pública, así como mejorar la rendición de cuentas gubernamental<sup>21</sup>.

<sup>15</sup> OECD (1997 a), pp. 27-28.

<sup>16</sup> OECD (1997 a), p. 29.

<sup>17</sup> OECD (1997 a), pp. 31-32.

<sup>18</sup> Documento disponible en: [www.OECD.org/dataOCDE/24/6/34976533.pdf](http://www.OECD.org/dataOCDE/24/6/34976533.pdf) consultado el 8 de noviembre de 2017.

<sup>19</sup> OECD (2005), p. 4.

<sup>20</sup> Documento disponible en:

<http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/35258828.pdf> consultado el 8 de noviembre de 2017. Véase también Rodrigo, Delia. Regulatory Impact Analysis in OECD Countries. Challenges for developing countries. OCDE, June 2005, pp. 15-20.

<sup>21</sup> OECD (1997 b), pp. 16-18.

Asimismo, se identifica las siguientes buenas prácticas sobre el diseño e implementación de dicha herramienta:

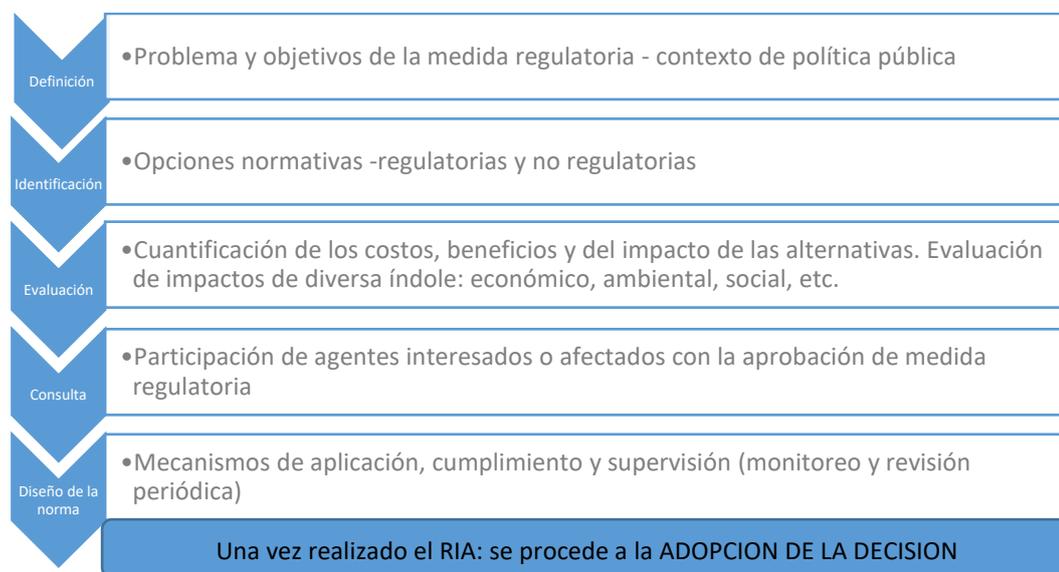
**Cuadro 3**

- Maximizar el compromiso político para la implementación del RIA.
- Asignar cuidadosamente las responsabilidades para la ejecución de cada uno de los elementos del programa RIA.
- Capacitar a los funcionarios responsables.
- Usar un método analítico consistente pero flexible.
- Desarrollar e implementar estrategias de recolección de data.
- Dirigir el esfuerzo que supone la implementación del RIA.
- Integra el RIA tempranamente dentro del proceso de toma de decisiones.
- Comunicar los resultados.
- Hacer consulta pública.
- Aplicar el RIA tanto a la nueva regulación como a la existente.

Posteriormente, en el 2008, la OCDE publicó una guía sobre el marco institucional para la aplicación del RIA (“*Building an Institutional Framework for Regulatory Impact Assessment. Guidance for Policy Makers*”)<sup>22</sup>, la cual señala que uno de los principales aportes de esta herramienta es la de proporcionar data empírica y un marco racional para examinar los potenciales efectos económicos (costos y beneficios) de la propuesta regulatoria, así como las implicancias de posibles opciones regulatorias. Sin embargo, para lograr su efectividad, se recomienda que se incorpore dentro del ciclo de la gobernanza regulatoria<sup>23</sup>.

Acorde con ello, a efectos de asistir a las entidades regulatorias y a los “*policy-makers*” en la adopción de decisiones basadas en evidencia y con ello mejorar el ciclo de gobernanza regulatoria, el RIA debe contar con la siguiente estructura metodológica:

**Gráfico 5**  
**Elementos que integran el RIA**



<sup>22</sup> Documento disponible en: <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/40984990.pdf> consultado el 8 de noviembre de 2017.

<sup>23</sup> OECD (2008 a), pp. 14 y 15.

Fuente: OECD (2008). Gráfica elaborada en base al “Chart 1. Elements integrating RIA”.

Sin perjuicio de lo anterior, el Estudio bajo comentario identifica ciertas condiciones necesarias para (i) introducir el sistema RIA, (ii) diseñar el propio sistema y (iii) preparar su implementación, basadas en las buenas prácticas identificadas por la OCDE en su Estudio de 1997. Dentro de la primera categoría, se encuentra el nivel de compromiso político que debe existir para introducir el RIA y la relación que debe construirse con stakeholders claves, dentro y fuera de la administración. Asimismo, está la incorporación temprana del RIA en el proceso de toma de decisiones, y la creación de un órgano de supervisión del proceso de reforma (“oversight body”) localizado en el centro del gobierno<sup>24</sup>.

En la segunda categoría, se encuentra la creación de un sistema de coordinación y gestión a fin de que el RIA sea aplicado a lo largo de la administración pública, y la adopción de un enfoque de dos fases (“a two-step approach”), diferenciando entre un RIA preliminar, a ser aplicable a la mayoría de las regulaciones, y un RIA completo que sólo debe aplicarse a ciertas propuestas regulatorias que generen un impacto significativo, de acuerdo a ciertos umbrales definidos de manera monetaria o cualitativamente, pudiendo iniciarse el programa RIA con un enfoque parcial para luego desarrollar un programa más sistemático y robusto. Asimismo, el diseño de un sistema RIA requiere de estrategias de recolección de datos, del uso de una metodología de análisis de impacto flexible, así como de mecanismos de transparencia y de consulta pública<sup>25</sup>.

Finalmente, la implementación del sistema RIA requiere que se desarrolle lineamientos, que se brinde capacitación para lograr la familiarización con el uso de la herramienta y que se implementen sistema de comunicación de resultados, interna y externa, lo cual resulta importante para que se pueda gestionar el cambio de cultura en la administración pública<sup>26</sup>.

Cabe indicar que en el 2008, la OCDE también publicó su manual introductorio para llevar a cabo el RIA (“Introductory Handbook for Undertaking Regulatory Impact Analysis”)<sup>27</sup>, el cual detalla lineamientos sobre qué es el RIA y su justificación, cómo determinar la necesidad de regular, cómo comparar los costos y beneficios de la regulación y de otras alternativas regulatorias, como obtener la data necesaria para llevar a cabo un RIA de alta calidad, como consultar con los stakeholders, cómo estimar y asegurar el cumplimiento regulatorio, y como desarrollar los mecanismos de monitoreo y evaluación ex post<sup>28</sup>.

### **1.1.2. Eje de la política regulatoria, instituciones y herramientas**

Este eje fue desarrollado por la OCDE en su Estudio del 2002 sobre la política regulatoria en los países OCDE (“OECD Reviews of Regulatory Reform: Regulatory Policies in OECD Countries. From Interventionism to Regulatory Governance”)<sup>29</sup>, en el cual indica que una política regulatoria de calidad debe ser diseñada para maximizar la eficiencia y efectividad de las regulaciones, y debe integrarse con instituciones y herramientas que fomenten dicha calidad regulatoria<sup>30</sup>.

---

<sup>24</sup> OECD (2008 a), pp. 31-37.

<sup>25</sup> OECD (2008 a), pp. 19, 39-49.

<sup>26</sup> OECD (2008 a), pp. 51-54.

<sup>27</sup> Documento disponible en:

<http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/44789472.pdf> consultado el 8 de noviembre de 2017.

<sup>28</sup> OCDE (2008 b), pp. 3-22.

<sup>29</sup> Documento disponible en:

[http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/governance/regulatory-policies-in-oecd-countries\\_9789264177437-en#page1](http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/governance/regulatory-policies-in-oecd-countries_9789264177437-en#page1) consultado el 8 de noviembre de 2017.

<sup>30</sup> OECD (2002), p. 10.

Así, el referido Estudio menciona como principio esencial el establecimiento de una clara responsabilidad para la conducción de la política tanto a nivel político como administrativo, así como la adopción de los principios de buena regulación y de sistemas estandarizados para la elaboración, y revisión de las regulaciones<sup>31</sup>. Asimismo, dentro de las instituciones claves para el buen desempeño de la política regulatoria, se considera a los órganos centrales de supervisión de la calidad regulatoria, así como a los reguladores independientes<sup>32</sup>. Finalmente, como principales herramientas para mejorar la eficiencia y efectividad de la regulación, se menciona el RIA, la sistemática consideración de alternativas regulatorias, la simplificación administrativa, la consulta pública, los mecanismos de rendición de cuentas, la implementación de estrategias de cumplimiento y *enforcement* de alta calidad, entre otros<sup>33</sup>.

En esa misma línea, en el 2011, la OCDE publicó su Estudio sobre Política Regulatoria y Gobernanza (*“Regulatory Policy and Governance. Supporting Economic Growth and Serving the Public Interest”*)<sup>34</sup>, en el cual señaló que la política regulatoria debe implicar un compromiso de los gobiernos para garantizar que los marcos regulatorios estén justificados, sean de calidad y logren los objetivos de la política que persiguen<sup>35</sup>, para lo cual deben emplear un amplio rango de herramientas regulatorias, las cuales deben ser aplicadas de una manera consistente y soportarse mutuamente si lo que se busca es asegurar la calidad regulatoria de manera sistémica, mencionándose como las principales herramientas, el RIA, la consideración de alternativas regulatorias, la simplificación administrativa, la transparencia y la evaluación ex post<sup>36</sup>.

En línea con el Estudio antes mencionado, en el 2012, la OCDE efectuó doce Recomendaciones sobre Política y Gobernanza Regulatoria (*“Recommendation of the Council on Regulatory Policy and Governance”*)<sup>37</sup>, con el fin de brindar a los países las bases para una evaluación del desempeño de las políticas regulatorias en aras de una regulación eficiente y eficaz para la consecución de los objetivos de política pública. En tal sentido, se indica que la política regulatoria:

- a. Debe definir el proceso por el cual el gobierno, cuando identifica un objetivo de política pública, decide usar la regulación como instrumento de política, procediendo a elaborar regulaciones a través de un proceso de decisión basada en evidencia.
- b. Debe adoptar el ciclo de vida regulatoria, comprendiendo la identificación de los objetivos, el diseño y la evaluación regulatoria.
- c. Debe usar la regulación cuando sea apropiado, aplicando las Recomendaciones para la mejora de la calidad de la regulación gubernamental de 1995, y
- d. Debe mantener un sistema de gestión regulatorio, que incluya el RIA, la revisión del stock regulatorio y la evaluación ex post como elementos centrales del proceso de toma de decisiones basado en evidencia<sup>38</sup>.

Asimismo, se indica que, para alcanzar dichos resultados, los países deben adoptar un enfoque integrado, que considere las políticas, instituciones y herramientas como un todo,

---

<sup>31</sup> Loc.cit.

<sup>32</sup> OECD (2002), pp. 11-12.

<sup>33</sup> OCDE (2002), p. 11.

<sup>34</sup> Documento disponible en: [http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/governance/regulatory-policy-and-governance\\_9789264116573-en#.V82MvIt97IU](http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/governance/regulatory-policy-and-governance_9789264116573-en#.V82MvIt97IU) consultado el 8 de noviembre de 2017.

<sup>35</sup> Se señala que la política regulatoria no tiene como único objetivo la desregulación, dado que si bien, por un lado, se busca la remoción de regulaciones innecesarias, por otro lado, el objetivo puede ser la remodelación de las regulaciones existentes o el uso de alternativas a la regulación. Asimismo, se señala que el término “política regulatoria” es preferido al término “reforma regulatoria”, por ser este último un concepto reducido relacionado a procesos de cambio que se realizan una sola vez y limitado a sectores seleccionados. OECD (2011), pp. 7 y 38.

<sup>36</sup> OECD (2011), p. 8.

<sup>37</sup> Documento disponible en:

<http://www.oecd.org/governance/regulatory-policy/49990817.pdf> consultado el 8 de noviembre de 2017.

<sup>38</sup> OECD (2012), p. 6.

en todos los niveles de gobierno y en todos los sectores, con el objetivo de promover regulaciones de alta calidad<sup>39</sup>.

Estas recomendaciones pueden agruparse según se trate de políticas, herramientas o instituciones regulatorias, de la siguiente manera:

**Cuadro 4**

<b>Políticas regulatorias</b>	<b>Herramientas regulatorias</b>	<b>Instituciones regulatorias</b>
1. Política explícita sobre calidad regulatoria	4. Análisis de impacto regulatorio integrado	3. Supervisión de la calidad regulatoria
2. Comunicación, transparencia y participación de los stakeholders en el proceso regulatorio	5. Revisión de stock regulatorio y evaluación ex-post	7. Definición de rol y funciones de agencias regulatorias
9. Regulación basada en la gestión de riesgos	6. Revisión del desempeño de políticas regulatorias y programas de calidad regulatoria	11. Capacidad de gestión regulatoria a nivel subnacional
10. Coherencia regulatoria entre niveles de gobierno	8. Recursos administrativos y judiciales	12. Cooperación regulatoria internacional

Adaptado de “Regulatory Policy and Governance”- Jacobo Pastor García Villarreal, Regulatory Policy Division, OECD

Entre las recomendaciones mencionadas, cabe destacar la referida a la política sobre calidad regulatoria, según la cual debe existir un compromiso al más alto nivel político para implementar una política expresa a favor de la buena regulación, en todos los niveles de gobierno (“*whole-of-government policy for regulatory quality*”), respaldada con la adopción del ciclo de gobernanza regulatoria, de un sistema de gestión regulatoria y de una estrategia de comunicación para asegurar que las metas de calidad regulatorias cuenten con el respaldo de los *stakeholders*<sup>40</sup>.

Asimismo, en cuanto a la transparencia y participación de los *stakeholders* en el proceso regulatorio, se señala que ello es necesario 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, buscando que los *stakeholders* puedan también participar en el proceso regulatorio de manera online. Asimismo, se recomienda asegurar de que las regulaciones sean comprensibles y claras y de que las partes puedan entender fácilmente sus derechos y obligaciones<sup>41</sup>.

Respecto al análisis de impacto regulatorio, se recomienda integrar dicha herramienta a las primeras etapas del proceso de elaboración de nuevas propuestas regulatorias, 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. Se debe tomar en cuenta también las alternativas a la regulación y hacer un balance entre ellos para identificar el mejor enfoque<sup>42</sup>.

#### **2.4.2. Eje del ciclo de gobernanza regulatoria**

<sup>39</sup> OECD (2012), p. 6.

<sup>40</sup> OECD (2012), p. 7.

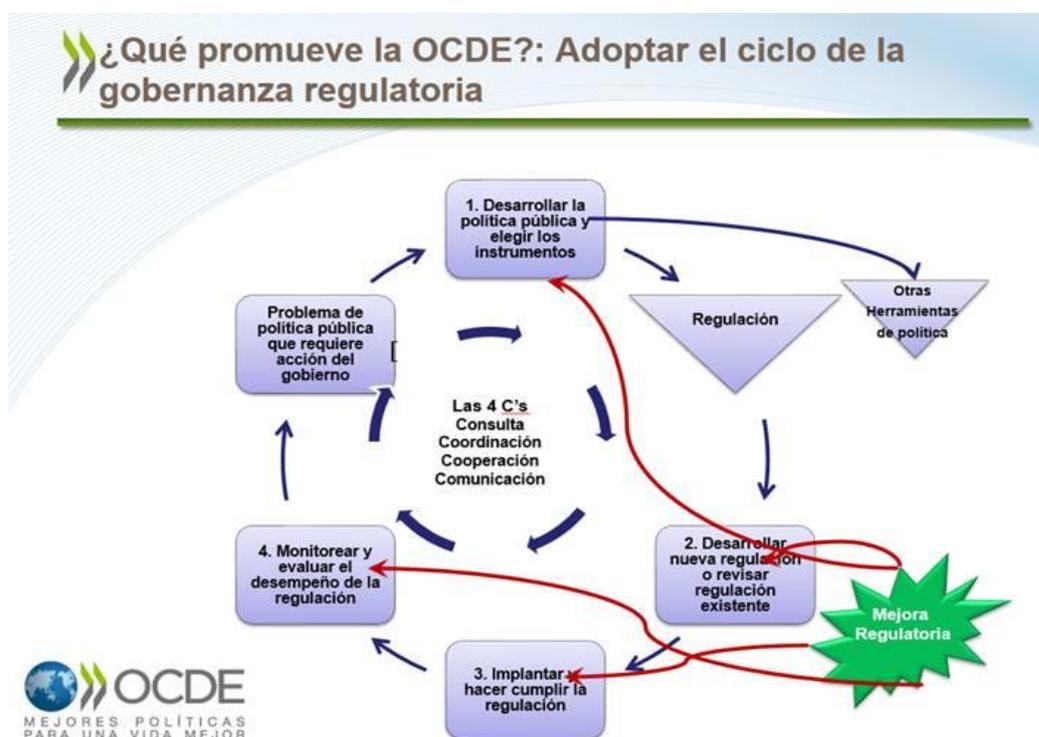
<sup>41</sup> OECD (2012), p. 8.

<sup>42</sup> OECD (2012), p. 10.

Este eje de la mejora regulatoria fue desarrollado por la OCDE en su Estudio del 2002 sobre la política regulatoria en los países OCDE, en el cual se recomienda a los países implementar el enfoque de la “gestión del ciclo de vida regulatorio” (“life-cycle management of regulations”), dentro del cual se apliquen los principios de buena regulación.

Posteriormente, en su Estudio sobre Política Regulatoria y Gobernanza del 2011, la OCDE planteó el concepto del “ciclo de gobernanza regulatoria” (“*The regulatory governance cycle*”), indicando que un desafío importante que enfrentan los países es la coordinación de las acciones regulatorias, comenzando con el diseño y desarrollo de nuevas regulaciones, la revisión y simplificación de regulaciones existentes, continuando con la implementación y *enforcement* y cerrando el ciclo con el monitoreo y evaluación regulatoria ex post<sup>43</sup>; por lo cual es necesario gestionar el ciclo de gobernanza regulatoria – esto es, las etapas por las que atraviesa toda regulación-, para lograr la toma de decisiones basada en evidencia y con ello una mejora continua del ciclo regulatorio (“*regulatory management system*”).

Gráfico 6



Fuente: Propuestas en política de mejora regulatoria. Programa País Perú – Manuel Gerardo Flores, División de Política Regulatoria, OCDE.

Cabe indicar que, en el desarrollo del ciclo de gobernanza regulatoria, la OCDE identifica también la coordinación, consulta, comunicación y cooperación como elementos de importancia. La necesidad de coordinar surge de la naturaleza fragmentada de la autoridad regulatoria, dado que el proceso de toma de decisiones de índole regulatoria está disperso entre autoridades, nacionales, regionales y locales. Esta dispersión gatilla la necesidad de coordinación<sup>44</sup>. Asimismo, a nivel de los países de la OCDE existe un consenso generalizado de que la consulta pública es una buena práctica regulatoria, ya que no sólo permite mejorar la calidad de la evidencia que sirve de base para justificar la intervención regulatoria, sino que promueve la participación pública, legitimando el proceso de toma de decisiones<sup>45</sup>.

<sup>43</sup> OECD (2011), p. 74.

<sup>44</sup> OCDE (2015), Regulatory Policy in Perspective. A Reader’s companion to the OCDE Regulatory Policy Outlook 2015. OECD Publishing, Paris, p. 26.

<sup>45</sup> OCDE (2015), p. 25.

Por otro lado, para asegurar la coordinación en la toma de decisiones, así como garantizar una participación efectiva, es preciso que canales de comunicación sean establecidos tanto al interior de la Administración Pública, como al exterior, en relación con los administrados. La comunicación genera confianza y a la vez crea sinergias que permite mejorar la gobernanza regulatoria. Finalmente, la cooperación regulatoria es importante para lograr construir un ambiente regulatorio efectivo y resiliente<sup>46</sup>.

El Estudio de 2011 también señala que, para lograr una gobernanza regulatoria efectiva, se requiere, entre otros elementos, la incorporación del ciclo de gobernanza regulatoria dentro de la administración pública, a fin de promover un cambio de comportamiento entre las entidades públicas hacia la flexibilidad, innovación y adopción de enfoques basados en resultados, a ser aplicables tanto en la elaboración de normas como en el *enforcement*<sup>47</sup>.

Finalmente, en las Recomendaciones sobre Política y Gobernanza Regulatoria de 2012, la OCDE señala que debe adoptarse el ciclo de vida regulatoria, comprendiendo la identificación de los objetivos, el diseño y la evaluación regulatoria, así como incluir el RIA, la revisión del stock regulatorio y la evaluación ex post como elementos clave de un proceso de toma de decisiones basada en la evidencia. Asimismo, la política regulatoria debe preferir la regulación basada en resultados y debe facilitar el buen funcionamiento de los mercados.

### ***1.1.3. Eje de la buena gobernanza de los Reguladores***

Finalmente, la OCDE publicó en el 2014 su Estudio sobre los principios aplicables a la gobernanza de los reguladores (“The Governance of Regulators, OECD Best Practice Principles for Regulatory Policy”)<sup>48</sup>. Dicho Estudio parte de reconocer que los reguladores<sup>49</sup> son responsables de que los mercados funcionen adecuadamente, que se proteja a los ciudadanos y, en general, que el interés público esté salvaguardado, por lo que su desempeño es esencial para lograr que los regímenes regulatorios funcionen adecuadamente para lograr el desarrollo sostenible de las economías y sociedades<sup>50</sup>.

Acorde con ello, la manera cómo los reguladores son creados, su diseño, estructura, ámbito de competencia, esquema de rendición de cuentas, la manera cómo interactúan y se comunican con sus stakeholders, el presupuesto que tienen, la evaluación de impacto regulatorio ex ante y ex post que implementan, son factores importantes que inciden en qué tan efectivos son para obtener los resultados (económicos y sociales) de los cuales son responsables<sup>51</sup>.

En tal sentido, este Estudio establece los siguientes siete principios para la gobernanza de los Reguladores<sup>52</sup>:

#### **Cuadro 6**

---

<sup>46</sup> OCDE (2011), p. 93.

<sup>47</sup> OCDE (2011), p. 102.

<sup>48</sup> Documento disponible en:

[http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/ocde/governance/the-governance-of-regulators\\_9789264209015-en#page1](http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/ocde/governance/the-governance-of-regulators_9789264209015-en#page1) consultado el 8 de noviembre de 2017.

<sup>49</sup> En este reporte el término “Regulators” es utilizado para referirse a las entidades autorizadas por ley para dictar regulaciones, imponer obligaciones y llevar a cabo el *enforcement* y las inspecciones, con el objetivo de alcanzar objetivos de política pública u objetivos regulatorios. En ese sentido, los reguladores pueden tomar una diversidad de formas institucionales. Pueden ser unidades ministeriales o una entidad autónoma o independiente que cuenta con su propio estatuto legal, directorio, staff y órganos directivos. También pueden ser los que regulan una sola industria (“*industry-specific regulators*”), aquellos que regulan varias industrias o varias agendas de política pública a la vez (“*multi-sector regulators*” o “*multi-purpose regulators*”) o los que regulan de manera general la economía (“*general regulators*”). Finalmente, están los reguladores económicos y los reguladores sociales. OECD (2014), pp. 17-19.

<sup>50</sup> OECD (2014 c), p. 9.

<sup>51</sup> OECD (2014 c), p.18.

<sup>52</sup> OECD (2014 c), pp. 29-105.

- Claridad de roles, objetivos y funciones.
- Prevención de influencia indebida.
- Adecuada estructura de gobierno.
- Mecanismos de rendición de cuentas y transparencia.
- Relacionamiento con stakeholders.
- Adecuada fuente de financiamiento.
- Evaluación de desempeño del Regulador.

La claridad de roles significa que un regulador efectivo debe tener objetivos y funciones claras, los cuales deben estar relacionados con claros mecanismos de coordinación con otras autoridades involucradas, a fin de alcanzar los objetivos regulatorios deseados<sup>53</sup>.

Asimismo, los reguladores deben tener adecuados mecanismos para prevenir la influencia indebida, a fin de que sus decisiones y funciones regulatorias se adopten y ejecuten con la más alta integridad para asegurar confianza en el régimen regulatorio, asegurar el respeto a la ley, así como fomentar las inversiones y con ello tener un ambiente regulatorio para el crecimiento económico inclusivo<sup>54</sup>.

Los reguladores también requieren una adecuada estructura de gobierno, es decir, arreglos de gobernanza que aseguren su efectivo funcionamiento, preserven su integridad y que le permitan cumplir su mandato y objetivos regulatorios<sup>55</sup>.

Por su parte, las empresas y ciudadanos esperan que los reguladores cumplan con sus objetivos regulatorios, a través de un uso apropiado de sus funciones y de recursos. En tal sentido, los reguladores deben rendir cuentas ante sus *stakeholders*, esto es, el Ejecutivo y el Parlamento, las empresas reguladas y el público<sup>56</sup>.

En cuanto al relacionamiento con *stakeholders*, se considera una buena práctica que los reguladores tengan mecanismos transparentes para dicho relacionamiento, siendo que el conocimiento que tienen los *stakeholders* puede ser utilizado para regular de manera efectiva<sup>57</sup>.

En lo que respecta al presupuesto de los Reguladores, se indica que el monto y la fuente de los recursos que financian sus actividades son determinantes para su organización y operación, lo cual sin embargo no debe influir en las decisiones que adopte el regulador, siendo que este debe mantenerse imparcial y conducirse de manera eficiente para alcanzar sus objetivos<sup>58</sup>.

Por último, sobre la evaluación de desempeño, se considera que es importante que los reguladores sean conscientes del impacto de su acciones y decisiones regulatorias, dado que esto ayudará a mejorar y fortalecer sus sistemas y procesos internos, a demostrar la efectividad del Regulador hacia quienes rinde cuentas y a construir confianza en el régimen regulatorio<sup>59</sup>.

De esta manera, estos principios de buena gobernanza reflejan las condiciones que deben cumplir todo regulador, en el sentido que define el propio estudio, para mejorar su efectividad y desempeño.

---

<sup>53</sup> OECD (2014 c), p. 29.

<sup>54</sup> OECD (2014 c), p. 45.

<sup>55</sup> OECD (2014 c), p. 67.

<sup>56</sup> OECD (2014 c), p. 79.

<sup>57</sup> OECD (2014 c), p. 89.

<sup>58</sup> OECD (2014 c), p. 97.

<sup>59</sup> OECD (2014 c), p. 105.

## Bibliografía

OECD (1995), Recommendation of The Council of The OECD on Improving the Quality of Government Regulation” OCDE/GD (95). Disponible en: <http://www.OCDE.org/regreform/regulatory-policy/2391768.pdf> consultado el 8 de noviembre de 2017.

OECD (1997), The OECD Report on Regulatory Reform: Synthesis. Disponible en: <http://www.OCDE.org/regreform/regulatory-policy/2391768.pdf> consultado el 8 de noviembre de 2017.

OECD (1997), Regulatory Impact Analysis: Best Practices in OECD Countries. Disponible en: <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/35258828.pdf> consultado el 8 de noviembre de 2017.

OECD (2002), Regulatory Policies in OECD Countries. From Interventionism to Regulatory Governance”. Disponible en: [http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/governance/regulatory-policies-in-oecd-countries\\_9789264177437-en#page1](http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/governance/regulatory-policies-in-oecd-countries_9789264177437-en#page1) consultado el 8 de noviembre de 2017

OECD (2005), OECD Guiding Principles for Regulatory Quality and Performance. Disponible en: [www.OCDE.org/dataOCDE/24/6/34976533.pdf](http://www.OCDE.org/dataOCDE/24/6/34976533.pdf) consultado el 8 de noviembre.

OECD (2008), Building an Institutional Framework for Regulatory Impact Assessment. Guidance for Policy Makers. Disponible en: <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/40984990.pdf> consultado el 8 de noviembre de 2017.

OECD (2008), Introductory Handbook for Undertaking Regulatory Impact Analysis. Disponible en: <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/44789472.pdf> consultado el 8 de noviembre de 2017.

OECD (2011), Regulatory Policy and Governance. Supporting Economic Growth and Serving the Public Interest”. Disponible en: [http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/governance/regulatory-policy-and-governance\\_9789264116573-en#.V82MVI97IU](http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/governance/regulatory-policy-and-governance_9789264116573-en#.V82MVI97IU) consultado el 8 de noviembre de 2017.

OECD (2014), The Governance of Regulators, OECD Best Practice Principles for Regulatory Policy”. Disponible en: [http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/governance/the-governance-of-regulators\\_9789264209015-en#page1](http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/governance/the-governance-of-regulators_9789264209015-en#page1) consultado el 8 de noviembre de 2017.

OECD (2015), Regulatory Policy in Perspective. A Reader’s companion to the OCDE Regulatory Policy Outlook 2015. OECD Publishing, Paris.

OECD (2016), Regulatory Policy in Peru: Assembling the Framework for Regulatory Quality. Disponible en: <http://www.oecd.org/publications/regulatory-policy-in-peru-9789264260054-en.htm> consultado el 8 de noviembre de 2017.

Querbach, T. and C. Arndt (2017), Política regulatoria en América Latina: Un análisis de la situación actual, OECD Publishing, Paris. Disponible en: [http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/governance/politica-regulatoria-en-america-latina\\_940ec5c6-es#.WhMCvOqWbIU](http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/governance/politica-regulatoria-en-america-latina_940ec5c6-es#.WhMCvOqWbIU) consultado el 8 de noviembre de 2017.

Rodrigo, Delia (2005). Regulatory Impact Analysis in OECD Countries. Challenges for developing countries. OCDE, June. Disponible en: <https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/35258511.pdf> consultado el 8 de noviembre de 2017.