
Policy Brief #19

Estados ágiles en América Latina: resultados y desafíos de la estrategia de simplificación administrativa del Perú

Mejora regulatoria

Nota de CAF -banco de desarrollo de América Latina.

Director de Innovación Digital del Estado
Carlos Santiso

Elaboración de la nota:
Sebastián López Azumendi y Juan Ghersinich Eckers

Revisión y comentarios:
Pablo Sanguinetti, Carlos Santiso, Enrique Zapata, María Isabel Mejía y Nathalie Gerbasi

Agradecimientos:
CAF agradece especialmente a la Secretaria de Gestión Pública de la Presidencia del Consejo de Ministros del Perú por su colaboración e interés en la elaboración de este documento.

© 2020 Corporación Andina de Fomento

Las ideas y planteamientos contenidos en esta nota son de exclusiva responsabilidad de su autor y no comprometen la posición oficial de CAF.

Caf.com
@AgendaCAF
innovaciondigital@caf.com

Resumen

- Durante los últimos 30 años el Perú implementó distintas iniciativas destinadas a mejorar la calidad de sus regulaciones. El primer período coincide con la creación en 1992 del Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual (INDECOPI), al cual se le otorgó la competencia para declarar nulas aquellas regulaciones municipales que establecieran trámites innecesarios.
- Del mismo período es la política nacional de simplificación administrativa, que en 2010 estableció la institucionalidad en cabeza de la Presidencia del Consejo de Ministros, para llevar adelante el proceso de revisión regulatoria.
- En 2016 se inició un período de fortalecimiento institucional con la implementación del Análisis de Calidad Regulatoria y la creación de la Comisión Multisectorial de Calidad Regulatoria, bajo la Presidencia del Consejo de Ministros y la fiscalización de INDECOPI.

Entre 2017 y 2019 los esfuerzos de simplificación que tuvieron lugar en la administración pública nacional generaron ahorros por USD 87 millones con un impacto positivo en más de 4,2 millones de solicitudes recibidas durante ese período de empresas, organizaciones de la sociedad civil y ciudadanos.

Este *brief* analiza el camino recorrido por el Perú y las lecciones aprendidas que pueden resultar de interés para gobiernos de la región.

1. Punto de partida hasta 2016

Durante los últimos 30 años, Perú – que se ha distinguido por ser una de las economías más estables de América Latina – adoptó una serie de medidas y regulaciones para lograr la simplificación administrativa, enumeradas en la Tabla 1.

Tabla 1.
Hitos de simplificación hasta 2013

1989	Ley de Simplificación Administrativa.
1991	Ley Marco para el Crecimiento de la Inversión Privada (creación del Texto Único de Procedimientos Administrativos – TUPA).
1992	Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual (INDECOPI).
1998	La simplificación administrativa se incorpora como tema permanente en la agenda del Consejo de Ministros.
2001	Ley del Procedimiento Administrativo General
2007	Ley del Silencio Administrativo. Ley Marco de la Licencia de Funcionamiento.
2010	Política Nacional de Simplificación Administrativa (PNSA), obligatoria para todas las entidades de la administración pública.
2013	Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública, incorpora la PNSA.

Fuente: elaboración propia

La primera etapa de la reforma regulatoria estuvo caracterizada por los siguientes hitos:

Creación del Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual (INDECOPI):

Fue creado en 1992 y su relevancia regulatoria está dada por la existencia, dentro de la estructura de la INDECOPI, de la Comisión de Eliminación de Barreras Burocráticas (CEB). La CEB vela por la supresión de las barreras regulatorias ilegales y carentes de razonabilidad que perjudican el acceso y permanencia de agentes económicos en el mercado.

Los procedimientos de identificación y eliminación de barreras burocráticas pueden ser iniciados a petición de parte o de oficio. La CEB dispone la inaplicación de barreras burocráticas; dicta medidas cautelares para que la entidad investigada se abstenga de aplicar la barrera cuestionada antes de finalizado el procedimiento y aplica medidas correctivas como la devolución de los derechos de los trámites cobrados y de los costos del procedimiento. A su vez, impone multas tanto a entidades como a funcionarios públicos y exige a las entidades informar a los ciudadanos cuando una barrera es declarada ilegal o carente de razonabilidad. En procedimien-

tos de oficio puede acudir a la Defensoría del Pueblo para que interponga demandas de inconstitucionalidad.

A lo largo de su mandato vio ampliada su capacidad y con las reformas de 2016 recibió la responsabilidad de fiscalizar la simplificación administrativa, efectuando el control posterior de la misma.

La Comisión publica el índice de barreras burocráticas de acceso a mercado desde 2005 para difundir la problemática a nivel municipal, donde ha identificado uno de los mayores desafíos de carga regulatoria. Los índices son publicados en línea y exponen tanto a las barreras como a las autoridades responsables.

Entre 2013 y 2017 **se eliminaron 3.447 barreras burocráticas** en forma de requisitos, derechos de tramitación, plazos y regímenes de silencio administrativo que no se adecuaban al marco normativo vigente.

La Tabla 2, a continuación, estima el impacto económico de las barreras regulatorias en 2018 en más de S/ 104 millones (de soles peruanos) – equivalentes a aproximadamente USD 29,12 millones.

Tabla 2.
Impacto económico por la imposición de barreras burocráticas según tipo de barrera y de costo en 2018

TIPO DE BARRERAS	COSTO DIRECTO		COSTO INDIRECTO		TOTAL		
	Número	Soles	Número	Soles	Número	Soles	% (Soles)
Eliminadas voluntariamente	5.236	29.672.652	404	14.986.005	5.640	44.658.657	42,93
Inaplicadas, efecto general	534	7.343.803	84	36.571.821	618	43.915.624	42,21
Inaplicadas, efecto particular	86	4.856.117	53	10.228.828	139	15.084.945	14,5
Identificadas	8	371.360			8	371.360	0,36
TOTAL	5.864	42.243.932	541	61.786.654	6.405	104.030.586	100

Fuente: Indecopi

Política Nacional de Simplificación Administrativa:

En 2010 se aprobó por parte de la Presidencia del Consejo de Ministros la Política Nacional de Simplificación Administrativa (PNSA)¹. Esta política otorgó a la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM) un rol central y definió objetivos estratégicos de la agenda de simplificación administrativa: la gestión por procesos, el uso de las tecnologías de la información y de la comunicación, la capacitación del servidor público, la optimización del marco normativo y el fortalecimiento institucional. Cabe señalar que en el año 2013 dicha política se incorpora a la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública.

Ley Marco de la Licencia de Funcionamiento:

Homogeniza el trámite y los requisitos para solicitar la licencia de funcionamiento o apertura de un comercio en más de 1.800 municipios. Constituye el antecedente para los procedimientos administrativos estandarizados que se desarrollarían más adelante.

Resultados:

Para 2016, pese a avances relevantes, Perú aún carecía de una política regulatoria integral y enfrentaba los desafíos de la falta de impulso político y coordinación entre instituciones públicas. Como consecuencia no se lograban los resultados esperados en la práctica, donde continuaban los vicios de legalidad y la emisión de normas innecesarias.

En 2015 Perú se encontraba entre los ocho países con más carga burocrática del mundo en el puesto 133 de 140 del indicador *Burden of Government Regulation* del Foro Económico Mundial (FEM). Los únicos con peor desempeño en la región fueron Argentina, Brasil y Venezuela, respectivamente.

La Figura 1 mide el peso de la carga regulatoria en una escala de 1 a 7, representando este último valor la mejor calificación. En la misma, advertimos una tendencia positiva para el Perú entre 2007 y 2013, subiendo de 2,25 a 2,94, seguida de un descenso a 2,21 hacia 2016. El índice *Doing Business* del Banco Mundial en la Figura 2, expresa la facilidad para hacer negocios. Aquí se observa un desarrollo similar al de la Figura 1, con una suba de 66,8 en 2010 a 70 puntos en 2013, seguido de un descenso a 67,2 en 2016. Los aspectos en donde el Perú mostraba un peor desempeño incluían el comercio transfronterizo (-10,8), los trámites de registro de la propiedad (-4,9) y los mecanismos de protección de inversores minoritarios (-4)².

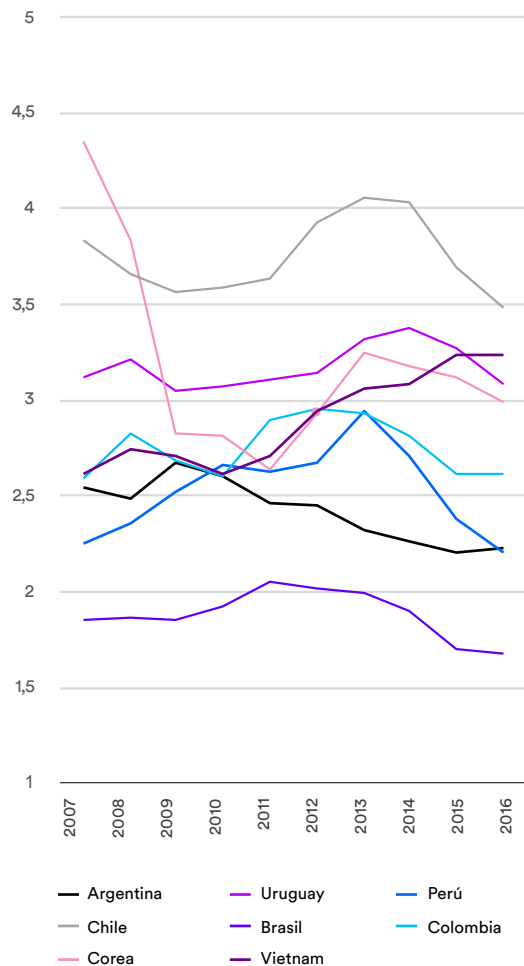
En 2016, la Sociedad Nacional de Industrias (SNI), advertía que el 94 % de las más de 5.900 disposiciones emitidas entre agosto y octubre carecían de análisis técnico y no cumplían con los estándares mínimos para su publicación.

Sin un claro mecanismo de control ni el cambio de cultura necesario para poner el Estado al servicio del ciudadano, las entidades públicas incumplían los criterios de simplificación administrativa. Esta situación mejoraría en los años siguientes, particularmente con las reformas iniciadas en 2016. Estas se examinan en la segunda sección de este *brief*.

¹ https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/357113/DS_N%C2%BA_025-2010-PCM_.pdf

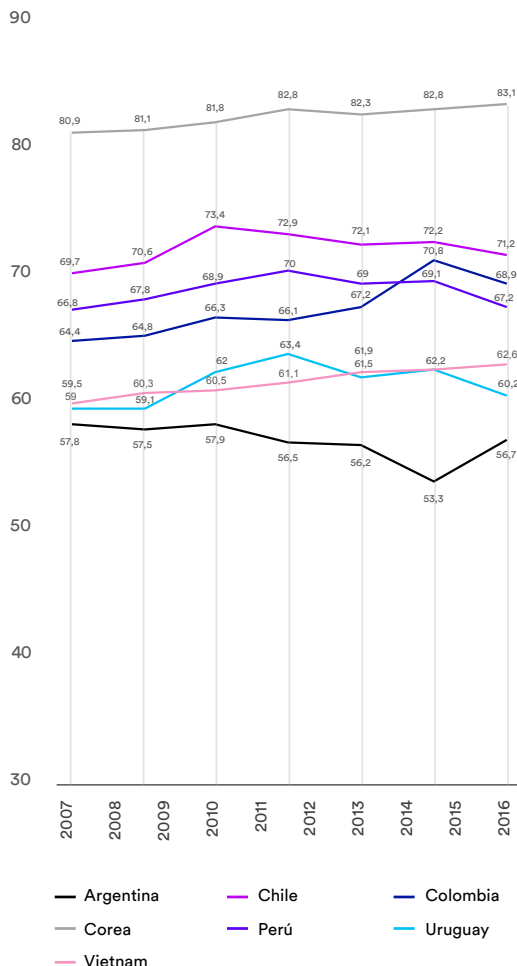
² Este índice se compone de los siguientes indicadores: apertura de una empresa, obtención de electricidad, crédito, pago de impuestos, cumplimiento de contratos, permisos de construcción, registro de propiedades, protección de inversionistas minoritarios, comercio transfronterizo y resolución de la insolvencia.

Figura 1. Burden of Government Regulation scores 2007-2016



Fuente: elaboración propia en base a datos de FEM.

Figura 2. Doing Business scores 2010-2016



Fuente: elaboración propia en base a datos del Banco Mundial.

2. Reformas de 2016

A partir de 2016, e impulsado por el deseo de acceso a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), el Perú llevó adelante reformas significativas en materia regulatoria, especialmente la simplificación de los trámites y procesos administrativos (ver Tabla 3).

Con la Ley del Procedimiento Administrativo General se incorporó la figura de los procedimientos administrativos estandarizados³ y se fortaleció la gobernanza regulatoria con la creación de la Subsecretaría de Simplificación y Análisis Regulatorio, bajo la órbita de la Secretaría de Gestión Pública de la PCM.

³ Se trata de un trámite similar en varias entidades públicas, como por ejemplo las licencias de funcionamiento que se gestionan en los municipios y que de manera obligatoria tendrán los mismos requisitos y plazos.

Dentro de la Secretaría de Gestión Pública, la Subsecretaría de Simplificación y Análisis Regulatorio es responsable de diseñar e implementar estrategias de simplificación administrativa y acciones de calidad regulatoria. A su vez, monitorea los avances y el cumplimiento de estas acciones. En este sentido, opera el aplicativo informático Sistema Único de Trámites (SUT), el cual permite la elaboración del Texto Único de Procedimientos Administrativos (TUPA), la fiscalización y supervisión de los procedimientos administrativos estandarizados y la identificación de cadenas de trámites.

Al mismo tiempo que se adoptaban estas medidas, la OCDE – a pedido del Perú – llevaba adelante un estudio de revisión de la estrategia de simplificación administrativa. Su reporte concluyó que la política no estaba articulada en forma plena y que las responsabilidades de ejecución se encontraban dispersas en varios entes públicos sin una clara definición de objetivos. Recomendó establecer una política de mejora integral, desarrollar un sistema de análisis de impacto regulatorio, medir las cargas administrativas y asignar a un órgano la responsabilidad de supervisión, evaluación y mejora de la estrategia de simplificación (OCDE, 2016).

Tabla 3.
Hitos de simplificación a partir de 2016.

2016	Decreto Legislativo 1272. Modificación de la Ley del Procedimiento Administrativo General.
2016	Creación de la Subsecretaría de Simplificación y Análisis Regulatorio, órgano de la Secretaría de Gestión Pública de la PCM.
2016	Fortalecimiento de INDECOPI.
2016	Sistema Único de Trámites (SUT).
2016	Decreto Legislativo 1310.
2017	Implementación del ACR a procedimientos administrativos.
2018	Decretos Legislativos 1446 y 1448.

Fuente: elaboración propia.

En este contexto – por medio del Decreto Legislativo 1310 – el gobierno inició un proceso sistemático para la medición y reducción de cargas administrativas, definiendo la necesidad del Análisis de Calidad Regulatoria (ACR) tanto para el stock existente – aplica a todos los procedimientos administrativos establecidos en las disposiciones normativas vigentes a cargo de las entidades del poder ejecutivo – como para la creación de nuevos procedimientos administrativos. Sumado a lo anterior, los Decretos Legislativos 1446 y 1448 incluyen la simplificación administrativa y la calidad regulatoria como componentes del sistema de modernización del Estado y definen el proceso e instrumentos de la Calidad Regulatoria.

El Análisis de Calidad Regulatoria de procedimientos administrativos cuestiona la existencia de los trámites con base en los principios de **legalidad, necesidad, efectividad y proporcionalidad**, abarcando el alcance, la contribución y los efectos de los mismos.

Habiendo adoptado estas medidas, el ACR comenzó a ser implementado a partir de mediados de 2017. Los actores responsables de llevar a cabo la simplificación son los siguientes:

- Entidades Públicas del Poder Ejecutivo (EPPE): comprende organismos y ministerios. Son responsables de conformar equipos técnicos multidisciplinarios y de **aplicar el ACR** de los procedimientos administrativos.
- La Comisión Multisectorial de Calidad Regulatoria (CCR), bajo dependencia de la PCM y de carácter permanente. Comprende la Secretaría General de la Presidencia del Consejo de Ministros, que la preside, al Viceministerio de Justicia y Derechos Humanos y al Viceministerio de Economía. Está a cargo de **validar el ACR** realizado por EPPE.

- La Secretaría Técnica (ST), a cargo de la Subsecretaría de Simplificación y Análisis Regulatorio de la Secretaría de Gestión Pública de la PCM. Propone a la CCR la evaluación y revisión de los procedimientos administrativos. Brinda **asistencia técnica** a las entidades en la elaboración del ACR. También capacita equipos técnicos.
- INDECOPI: tiene a cargo la **fiscalización** del cumplimiento de las normas en materia de simplificación.

El proceso del Análisis de Calidad Regulatoria cuenta con cinco etapas:

1. Preparación: tanto para el ACR de stock como para el ex ante, el proceso de simplificación comienza con una etapa preparatoria en las entidades (EPPE), donde se conforman y capacitan equipos técnicos.
2. Aplicación del ACR en EPPE: una vez realizado, se remite en forma electrónica a la CCR y a la ST.
3. Evaluación: en esta instancia ST/CCR evalúa el ACR y se efectúan observaciones.
4. Emisión del resultado por parte de la ST/CCR: esta ratifica, elimina o declara la improcedencia del ACR.
5. Ratificación por parte del Consejo de Ministros (Gobierno del Perú, 2019).

Para implementar la política de simplificación se elaboró un reglamento del Análisis de Calidad Regulatoria, así como un manual obligatorio y formatos del ACR. Además, se puso en marcha el aplicativo informático dedicado y se diseñó material de entrenamiento para capacitar a las entidades públicas y brindarles asistencia técnica.

2.1 Impactos de las reformas

El ACR de procedimientos administrativos logró institucionalizarse como política de Estado, generando resultados positivos:⁴

- De 90 entidades públicas del poder ejecutivo (EPPE), 62 remitieron el ACR de sus procedimientos administrativos.
- Se realizaron más de 10 mil revisiones y se evaluaron 2.432 “fichas” (casos), resultando en una validación y ratificación de 1.439 procedimientos administrativos.
- Se eliminaron 319 procedimientos administrativos por no cumplir con criterios de legalidad y necesidad.
- 674 casos se declararon improcedentes por estar fuera del alcance del ACR.
- De la evaluación del principio de efectividad y proporcionalidad, 363 procedimientos administrativos fueron simplificados, a partir de la eliminación (275) requisitos y simplificación (783) requisitos.
- Además, se sistematizaron los procedimientos administrativos a cargo de las entidades públicas, permitiendo identificar cadenas de trámites y se estableció una línea de base de los costos de la carga, lo que contribuyó a la tarea de simplificación y servirá de insumo para un próximo ciclo de revisión.

Los resultados expuestos impactaron positivamente en aproximadamente **4,2 millones de solicitudes** del sector privado, organizaciones de la sociedad civil y ciudadanos. Según estimaciones de la Secretaría de Gestión Pública, la reducción de la carga regulatoria redujo costos equivalentes a **USD 87 millones** durante el período de aplicación.⁵

⁴ Es de destacar la continuidad de la política de mejora regulatoria pese a los distintos cambios de gobierno ocurridos en el Perú.

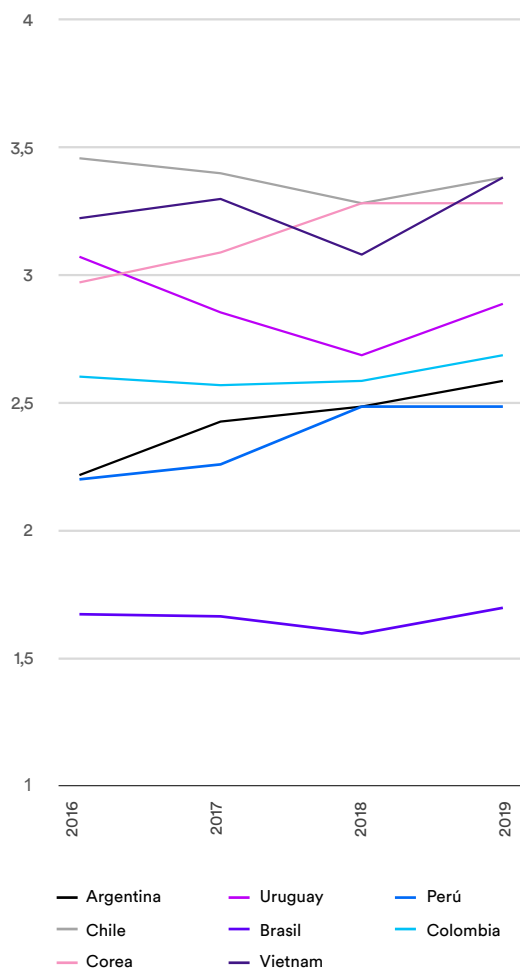
⁵ Gobierno del Perú. La experiencia con el Análisis de Calidad Regulatoria – ACR.

De manera coincidente con los esfuerzos llevados adelante por el Perú a partir de 2016, los distintos índices que miden la calidad regulatoria mostraron mejoras en sus distintas variables.

El indicador de carga regulatoria de FEM en la Figura 3 expresa un ascenso para el Perú a partir de 2016, subiendo de 2,21 a 2,5 puntos en 2019. En lo que respecta al ranking en este

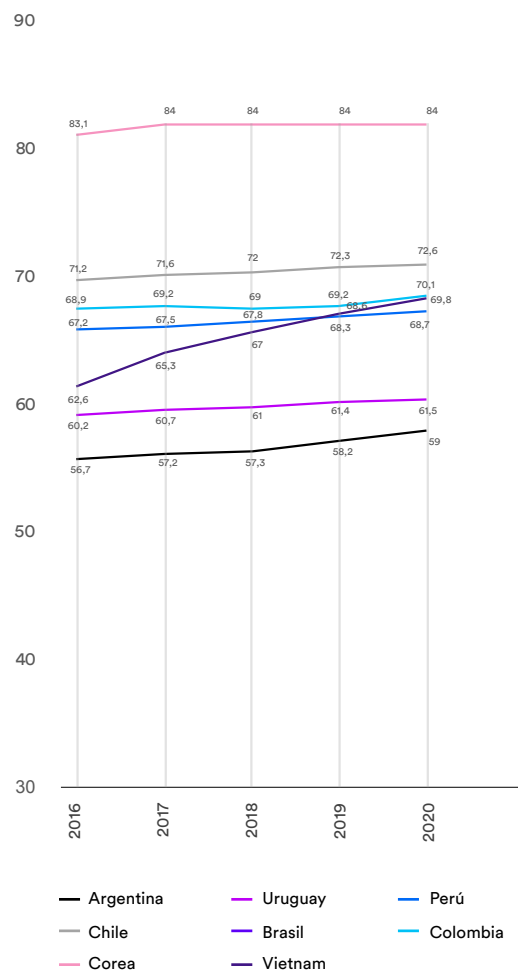
indicador, el país escaló 5 posiciones entre 2015 y 2019, del puesto 133 al 128 de 141 países. Mientras que el índice *Doing Business* en la Figura 4 refleja una mejora en el puntaje de 67,2 en 2016 a 68,7 en 2020, debido principalmente a una subida en los indicadores de apertura de una empresa (+3,9), permisos de construcción (+3,9), comercio transfronterizo (+3,1) y protección de inversores minoritarios (+2).

Figura 3. *Burden of Government Regulation* scores 2016-2019



Fuente: elaboración propia en base a datos de FEM.

Figura 4. *Doing Business* scores 2016-2020



Fuente: elaboración propia en base a datos del Banco Mundial.

3. Lecciones aprendidas

Los 30 años de simplificación administrativa en el Perú permiten identificar las siguientes lecciones aprendidas, que pueden ser tenidas en cuenta por otros gobiernos de la región interesados en reformas similares:

- **Institucionalización e impulso político:** la primera lección que emana del caso es la importancia que posee tanto la institucionalización de la política de calidad regulatoria a través de un órgano supervisor específico, como el impulso político necesario para lograr resultados. En este sentido, la creación de la Comisión Multisectorial de Calidad Regulatoria y lo dispuesto en el Decreto Legislativo 1448 marcan un punto de inflexión en el país. De lo anterior se desprende la consolidación del ACR de procedimientos administrativos como política de Estado independiente de los cambios en el poder ejecutivo y como la etapa previa para la introducción del análisis de impacto regulatorio.
- **Capacitación continua:** resultó ser una herramienta eficaz, junto al reforzamiento de la gobernanza, para hacer frente a la rotación que impactaba en los equipos técnicos de los ministerios producto de cambios en el poder ejecutivo.
- **Capital humano multidisciplinario:** los equipos multidisciplinarios permitieron tratar con éxito la resistencia al cambio y el enfoque legalista imperante en la administración pública, logrando consensos sobre los criterios y las ventajas de la desburocratización.
- **Revisión previa y ciclo de revisión del stock de trámites:** el marco legal establece que toda propuesta de creación de trámites requiere la aprobación previa de la Comisión Multisectorial de Calidad Regulatoria y la revisión periódica del stock para continuar reduciendo la carga administrativa.
- **Asistencia técnica internacional:** destacamos la importancia de la cooperación técnica internacional en materia de buena gobernanza y calidad regulatoria en los procesos de mejora implementados en el Perú.⁶ La contratación de consultores externos permitió disminuir la carga de revisión de procedimientos sobre el personal durante la etapa inicial de implementación del análisis de calidad regulatoria.
- **Intercambio de información en buenas prácticas y gobernanza regulatoria:** la experiencia del Perú refleja la relevancia del intercambio de información tanto a nivel nacional como internacional. Para el Perú fue especialmente importante el vínculo con la OCDE y el intercambio de experiencias con otros países como México y el Reino Unido.
- **Complementariedad de la digitalización a medida del Estado:** como suele ser el caso en procesos de simplificación, la digitalización es un complemento necesario. En el Perú, el aplicativo informático se ajustó por medio de encuestas a los procedimientos de cada sector.
- **Simplificación del nivel subnacional:** este ha sido un aprendizaje muy importante dado que gran parte de la regulación se origina en el plano municipal. Para la Secretaría de Gestión Pública, la consolidación de la simplificación en el nivel municipal es el desafío más importante para el Perú en los próximos años.

6 La Secretaría de Gestión Pública recibió apoyo significativo de la Agencia de Cooperación Alemana (GIZ).

Bibliografía

1. Banco Mundial: “Doing Business”, 2010-2020.
2. Foro Económico Mundial: “Global Competitiveness Reports” 2007-2019.
3. Gobierno del Perú: “Perú: “La experiencia con el Análisis de Calidad Regulatoria – ACR”.
4. Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual: www.indecopi.gob.pe
5. IMCO: <https://imco.org.mx/>
6. OCDE: “Política Regulatoria en el Perú: Uniendo el Marco para la Calidad Regulatoria”, Revisiones de la OCDE sobre reforma regulatoria, OECD Publishing, Paris, 2018.
7. OECD: “Regulatory Policy Outlook 2018”, OECD Publishing, Paris, 2018.
8. OECD: “Implementing Regulatory Impact Analysis in the Central Government of Peru: Case Studies 2014-16”, OECD Publishing, Paris, 2019.
9. OECD: “Regulatory Policy in Peru: Assembling the Framework for Regulatory Quality”, OECD Reviews of Regulatory Reform, OECD Publishing, Paris, 2016.
10. Secretaría de Gestión Pública – Presidencia del Consejo de Ministros: <http://www.pcm.gob.pe/etiqueta/secretaria-de-gestion-publica/>
11. Sociedad Nacional de Industrias: <https://www.sni.org.pe/>





caf.com
@AgendaCAF
innovaciondigital@caf.com