PROPUESTA TÉCNICA PARA LA INTRODUCCÍON Y APLICACIÓN DE UN SISTEMA DE ANÁLISIS DE IMPACTO REGULATORIO (AIR) EN EL PERÚ

La introducción de un Sistema de Análisis Regulatorio (AIR) basado en evidencia, en el Perú, es una excelente ventana de oportunidades para reformar y mejorar el papel del Estado en el proceso regulatorio y de gestión. Con él se daría también un fuerte impulso para su modernización. Para que la introducción y aplicación de un AIR en el Perú sea un proceso exitoso y sostenible, este tiene que tener tanto un fuerte y amplio soporte legal como un anclaje institucional sólido. La organización, preparación, coordinación y supervisión de este complejo proceso, tiene además que ser coherente y apoyado por directrices y procedimientos estandarizados y debe estar a cargo de una estructura especializada. La implementación de un AIR efectivo y eficiente es un largo proceso que requiere el desarrollo de calidad de la base de datos, experiencias en el uso de distintas metodologías, ajustes constantes y de evaluaciones regulares. La incorporación del AIR al proceso de decisiones políticas tiene que ser sistemática y temprana, acompañando el desarrollo de las distintas políticas que lleven a una regulación normativa.

cooperación alemana
DEUTSCHE ZUSAMMENARBEIT

Implementada por
giz Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH

Propuesta Técnica para la introducción y aplicación de un sistema de Análisis de Impacto Regulatorio (AIR) en el Perú

-2017-

Tabla de contenido

1. INTRODUCCIÓN 4

2. PRINCIPIOS DEL SISTEMA RIA 8

2.1. DEFINICIÓN 8
2.2. PRINCIPIOS 12

3. DEBILIDADES DEL SISTEMA NORMATIVO JURÍDICO EN EL PERÚ 13

4. ÁMBITO POLÍTICO EN EL PERÚ Y EL RIA 17

5. PROPUESTA PARA EL SISTEMA DE ANÁLISIS DEL IMPACTO REGULATORIO (RIA) EN EL PERÚ DENTRO DEL MARCO DE LA COOPERACIÓN TÉCNICA DE LA GIZ 23

5.1. PRIMERA ETAPA DE INTRODUCCIÓN DEL RIA 24
5.1.1. El Modelo Costo Estándar - Para la medición de las cargas de trámites y servicios 25
5.1.2. Análisis Costo Beneficio 29
5.1.3. "Simplifica": Una opción válida y efectiva para el Perú 32
5.2. SEGUNDA ETAPA DE INTRODUCCIÓN DEL RIA 34
5.3. PRINCIPIOS DEL SISTEMA RIA EN EL PERÚ 35
5.4. ANCLAJE INSTITUCIONAL DEL RIA 38
5.5. LA COMISIÓN MULTISECTORIAL DEL DLEG. 1310 – UNA PRIMER PILAR INSTITUCIONAL IMPORTANTE EN DIRECCIÓN HACIA EL RIA 42
5.6. SISTEMA DE PLANIFICACIÓN NORMATIVA A FUTURO 44
5.7. DEPURACIÓN LEGISLATIVA 44
5.8. REPORTES DEL RIA 46
5.9. REGLAMENTO Y MANUAL ESTANDARIZADO PARA EL RIA EN EL PERÚ 48
5.10. EL RIA Y EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA DEL PERÚ 48
5.11. EL RIA DEL PERÚ – ACCESO AL SISTEMA POR UN PORTAL DE INTERNET 50
5.12. EL RIA COMO APORTE A LA REDUCCIÓN DEL RIESGO Y LAS OPORTUNIDADES DE CORRUPCIÓN 51
5.13. EL RIA Y LA TRANSPARENCIA 52
5.14. PROCESO DE CONSULTA EX ANTE – PILAR FUNDAMENTAL PARA ASEGURAR LA CALIDAD DEL RIA EN EL PERÚ 53
5.15. MONITOREO Y EVALUACIÓN PERIÓDICAS DEL RIA 55

6. PLAN DE ACCIÓN PARA UNA APLICACIÓN EFECTIVA DEL ANÁLISIS DE IMPACTO REGULATORIO (RIA) EN EL PERÚ 57

6.1. EL MARCO LEGAL, INSTITUCIONAL Y METODOLÓGICO 57
6.2. ANÁLISIS PILOTOS Y ENTRENAMIENTO 57

ANEXO 1: PLAN DE ACCIÓN CON UN FIN DE ORIENTACIÓN PARA LA INTRODUCCIÓN DEL ANÁLISIS DE IMPACTO REGULATORIO EN EL PERÚ 60

PROPUESTA TÉCNICA PARA LA INTRODUCCIÓN Y APLICACIÓN DE UN SISTEMA DE ANÁLISIS DE IMPACTO REGULATORIO (RIA[1]) EN EL PERÚ

1. Introducción

El presente documento parte de la consideración de que además de ser indiscutiblemente la principal función de todo estado, la regulación es un instrumento de la formulación e implementación de políticas públicas.

Es decir, la actividad regulatoria será uno de los instrumentos, de los que se vale el Estado para definir y orientar el accionar de las entidades públicas en el nivel nacional, regional o local, así como del sector privado y de la sociedad civil, con la finalidad de resolver un área de problemas públicos relevantes, por ejemplo, en el ámbito del medio ambiente, la economía, el sistema educativo, y la calidad y perspectivas de vida de las personas.

Considerando esta función central de la regulación es de suponer que todo estado pone especial énfasis en la calidad de las regulaciones que produce. Pero definitivamente no es el caso. Calidad se traduce muy a menudo con cantidad y además una cantidad ineficiente e inefectiva lo que lleva a sobre-regulaciones por medio de un exceso de normas y por consiguiente de procedimientos administrativos que se convierten en un verdadero impedimento para el desarrollo económico y social de un país.

De ello podemos deducir la importancia de las buenas regulaciones o de la "calidad regulatoria" para asegurar beneficios sociales, prosperidad económica, defender el interés público, y en última instancia garantizar el estado de derecho y la democracia

[1] Si bien la abreviación correcta de Análisis de Impacto Regulatorio en Castellano es (**AIR**), en la discusión y el debate técnico-político del Perú tempranamente se comenzó a imponer la abreviación en sus siglas en inglés (RIA, Regulatory Impact Assessment). Solo por razones prácticas, en este documento se utilizará la abreviación con las siglas en ingles.

Sobre el particular, la OCDE entiende que la "calidad regulatoria" tiene como objetivo que la regulación utilizada para la implementación de las políticas públicas, tenga beneficios de carácter económico, social y ambiental, que justifiquen los costos de su implementación, que considere los efectos distributivos y que maximice los beneficios netos. Así, señala que "regulaciones bien diseñadas pueden generar beneficios sociales y económicos significativos, los cuales son mayores que los costos de la regulación, y contribuir al bienestar social".

Políticas públicas efectivas y regulación de alta calidad simplemente no se dan ni suceden. Estas requieren necesariamente de políticos y reguladores responsables, idóneos, honestos y con ética de servicio.

Si bien la ética y la integridad son esenciales para la buena formulación de políticas y para una actividad regulatoria de calidad- siendo un pilar fundamental para una buena gobernanza- es importante subrayar que también la política dicta en qué medida la integridad está incorporada en el funcionamiento de la administración misma. Por lo tanto se requiere también de políticas regulatorias coherentes e integrales.

Para diseñar y aplicar normas de alta calidad se requiere un sistema formal para evaluar los distintos proyectos normativos. Se necesita un Análisis de Impacto Regulatorio bien establecido. Se necesita también entre otros, información precisa y objetiva y asesoramiento de expertos en diversas áreas, desde la economía hasta las políticas sociales y ambientales.

Normas y/o proyectos de ley sin ser debidamente examinados y sin analizar sus impactos y sin considerar previamente en base a evidencias todo el abanico de alternativas y opciones disponibles, encierran el alto riesgo de convertir a las políticas públicas en soluciones de segunda mano, en un mero accionismo legalista, no logrando los objetivos públicos esperados creando además conflictos en la sociedad.

Tomando en cuenta todas las debilidades y falencias en el sistema regulatorio del Perú ya identificados por diversos análisis tanto de instituciones del Perú como de la OCDE, urge introducir sistemática- y consecuentemente cambios sustanciales en la estrategia y políticas regulatorias.

Aquí se tiene que poner énfasis en las palabras sistemática y consecuente para romper de una vez con el círculo vicioso que se fue desarrollando desde el año

2000 hasta el gobierno actual de sembrar regulaciones en el camino hacia una mejora de la calidad regulatoria y de simplificación administrativa, sin realmente haber conseguido hasta la fecha los objetivos fijados o esperados.

Esta es una tarea nacional que compromete especialmente a los dos poderes del Estado, responsables de la creación de normas en el Perú. Esto implica no solo el cambio y/o adaptación de políticas, metodologías e instrumentos sino también un cambio de la cultura regulatoria en el Perú.

Con la implementación del Análisis de Impacto Regulatorio (RIA), en los ministerios u organismos reguladores y en las entidades de la administración pública, sin duda, el Perú dará un fuerte impulso en mejorar de forma integral la calidad normativa así como respecto del mejoramiento de la calidad de sus políticas públicas. También apoyará su objetivo de adhesión a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) hasta el 2021.

El Análisis de Impacto Regulatorio ayudará al gobierno del Perú a elaborar regulaciones de alta calidad, efectivas y eficientes, focalizadas hacia las diversas fallas y al mal funcionamiento del mercado que en términos económicos fija el precio de las actividades, de tal manera que la cantidad socialmente deseable sea provista. Allí donde la regulación no es efectiva y es ineficiente, los bienes y servicios no son provistos como se debería o son desproporcionalmente provistos.

Dentro de esta lógica, normas legislativas de alta calidad, desarrolladas a través de análisis en base a evidencia y de procesos de consultas sistemáticos, son intervenciones mesuradas y equilibradas en la economía y en la sociedad, que lleva a la ejecución de un objetivo definido y justifican sus impactos, directos e indirectos, en la sociedad y la economía. Estas deben tener también una fecha de expiración.

El RIA proporciona a los políticos/reguladores con mejor información sobre la cual basan sus decisiones y por lo tanto puede contribuir a un mejor gobierno para los ciudadanos así como a un favorable ambiente de negocios propicio para el crecimiento impulsado por la empresa que apoyan a crear ingreso y reducir a la pobreza y a reducir los riesgos de corrupción. Una regulación de alta calidad como a la que apunta el RIA, debe lograr resultados mesurables y no solo de insumos y de buenas intenciones.

Con este trasfondo, queda claro que las autoridades reguladoras deben actuar ante todo como efectivos solucionadores de problemas de la sociedad. Los órganos reguladores necesitan definir los resultados que estas desean alcanzar, comprender las raíces de los problemas que impiden lograr los resultados deseados, identificar una amplia variedad de opciones para resolver el problema y evaluar los pros y los contras de cada una de las opciones antes de tomar una decisión político-legislativa.

Una regulación de alta calidad basada en el RIA considera efectos de largo plazo respecto de todos los grupos de la sociedad y no solo relacionado a efectos de corto plazo para grupos particulares de la sociedad.

Se entiende entonces al RIA también como una salvaguarda contra procesos legislativos y normativos capturados y subalternos a intereses particulares por grupos de interés específicos junto con una indebida discreción, intransparencia e implementación del marco legal y normativo. También es como un marco para asegurar políticas inclusivas especialmente frente a grupos vulnerables de la sociedad.

Los beneficios del RIA pueden ser resumidos de la siguiente manera:

- Normas orientadas a la solución de problemas relevantes
- Mejor y más competitivo desempeño de la economía y apoyo al incremento del bienestar social
- Calidad de gobernanza,
- Eficiencia y efectividad del servicio público
- Introducción de procesos inclusivos y sistemáticos de consultas y
- Reducción de oportunidades de corrupción

El Gobierno actual está dando los primeros pasos legislativos importantes y creando las estructuras institucionales para introducir el RIA en el Perú.

El DLeg. 1310 de Diciembre del 2016 en su Artículo 2.- "Análisis de Calidad Regulatoria de procedimientos administrativos" en su numeral 2.1. indica: "Las entidades del Poder Ejecutivo deben realizar un Análisis de Calidad Regulatoria de todas las disposiciones normativas de alcance general, a excepción de las contenidas en leyes o normas con rango de ley, que establezcan procedimientos administrativos, a fin de identificar, reducir y/o eliminar aquellos que resulten innecesarios, injustificados, desproporcionados, redundantes o no se encuentren

adecuados a la Ley del Procedimiento Administrativo General o a las normas con rango de ley que les sirven de sustento."

Este es el marco y mandato legal inicial que a pesar de su alcance limitado servirá como base para que el RIA sea gradualmente desarrollado en el Perú.

El RIA viene en muchas formas que reflejan esencialmente diferentes agendas políticas, tradiciones normativas, administrativas y experiencias de los distintos gobiernos por ejemplo de los países de la OCDE. Algunos países analizan impactos sobre negocio, otros, cargas administrativas y carga burocrática.

Otros utilizan un análisis costo beneficio basado en las teorías del bienestar social. También se utiliza análisis de impacto ambiental para identificar impactos potenciales de las normas en la calidad ambiental. Otros reguladores analizan, como normas propuestas afectan a los gobiernos subnacionales, o a los grupos de aborígenes, o a pequeños negocios o al comercio internacional.

Frente a esta heterogeneidad y teniendo en cuenta que no existe un modelo ideal para el programa RIA, considerando además las experiencias que distintos países de la OCDE, por ejemplo Inglaterra, Francia, Dinamarca, Australia, etc. tuvieron al introducir el RIA y que duró en promedio unos siete años, así como considerando el contexto político-institucional-legal del Perú, en este documento se presenta una propuesta técnica para la introducción sistemática, gradual y efectiva del RIA, con una visión sistémica y holística.

El objetivo es lograr tener al final del camino, cuyo trayecto durará varios años, a un sistema RIA en el Perú, que sea sostenible y que a su vez, representando una agenda de política regulatoria con visión de futuro, de fuertes impulsos a la modernización del Estado.

2. Principios del sistema RIA

2.1. Definición

Reflejando el carácter heterogéneo y el aspecto multidimensional del Análisis de Impacto Regulatorio se define al RIA en esta propuesta técnica abarcando

tres dimensiones complementarias entre si. La primera es una sistémica, la segunda es de proceso y la tercera de herramienta.

Conforme al OCDE el análisis de impacto regulatorio (RIA) es un enfoque sistémico[2] para evaluar críticamente los efectos positivos y negativos de las regulaciones propuestas y existentes asimismo como alternativas no regulatorias. . Es un elemento importante de una aproximación basada en la evidencia para la formulación de políticas.

El RIA en su sentido amplio es un proceso comparativo basado en evidencia para preparar propuestas de regulaciones y decisiones políticas de alta calidad. Una política de debate transparente entre el gobierno y los grupos interesados de la sociedad civil acompañan todo este proceso. El RIA asegura además una accountability y responsabilidad pública de los reguladores del estado frente a la población. Por ser un proceso basado en evidencia requiere de una gran cantidad de datos de alta calidad.

Finalmente, es una herramienta flexible de decisiones que proporciona un marco para un proceso de desarrollo de política participativa, de alta calidad. En este contexto, el Análisis de Impacto Regulatorio es un método, para la evaluación de los impactos de la regulación, que se utiliza para examinar y medir los posibles beneficios, los costos[3] y efectos de la regulación nueva o modificada (OCDE, 2008a: 7; OCDE), con el fin de proporcionar a los reguladores con datos estadísticos y un marco general en el cual pueden evaluar sus opciones y las consecuencias de sus decisiones.

Resumiendo, el RIA es una herramienta, es una herramienta para racionalizar, es una herramienta de consultación y coordinación y es por último, una herramienta de accountability.

[2] http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/ria.htm

[3] Las principales fuentes de costos de un RIA incluyen aquellos asociados con la preparación de RIA y de los gastos efectuados por los órganos de supervisión reguladora en el desempeño de las funciones relacionadas con la RIA. Aquí se tiene que asegurar una continuidad presupuestaria. Otros costos del RIA son la participación de grupos de interés como ser por ejemplo la industria en los procesos de consulta relacionados con la RIA además de los costos de los retrasos en aplicación de las políticas que puede atribuirse a los requisitos para llevar a cabo la RIA. Pero debido a los efectos positivos del RIA en las políticas públicas a los costos arriba mencionados no se los debería considerar como costos adicionales. Ver, Productivity Commission 2012, Regulatory Impact Analysis: Benchmarking, Research Report, Canberra, p.p. 71.

En ese sentido son tres factores que caracterizan a un buen Análisis de Impacto Regulatorio:

1. Tiene un inicio temprano,
2. Organiza y favorece consultas efectivas
3. Presenta análisis de costos y beneficio adecuados.

El RIA tiende a ser entendido solo como un documento o informe analítico, pero en general el RIA es un sistema o proceso[4] para cuestionar propuestas de políticas públicas. El reporte analítico del RIA apoya a los responsables de las decisiones políticas[5].

El RIA está basado en determinar los objetivos regulatorios subyacentes perseguidos, identificando todas las intervenciones políticas que tienen la capacidad de lograr estos.

Tomando como ejemplo a la práctica de Australia[6], la estructura de un buen y completo RIA es:

Analizando el problema

- Identificación del problema, cuan significante es;
- Análisis de las consecuencias de una no acción;
- Porque es necesaria una acción del gobierno;
- Existe ya una normativa relevante en relación al problema, Porque es una acción adicional necesaria;

Objetivos de la acción normativa del gobierno

- Cuáles son los objetivos, resultados y metas de la acción normativa del gobierno; Cuáles son las opciones que puedan lograr los mismos objetivos, metas y resultados;
- Identificación del abanico de opciones viables, incluyendo a opciones no normativas

[4] OECD (2008), Building an Institutional Framework for Regulatory Impact Analysis (RIA): Guidance for Policy Makers, Version 1.1., pp. 15.
[5] OECD (2008), Building an Institutional Framework for Regulatory Impact Analysis (RIA): Guidance for Policy Makers, Version 1.1.
[6] Australian Government 2007, Best Practice Regulation Handbook, Canberra, pp.57-92

Análisis de impactos, costos, beneficios y riesgos

- Quienes son los afectados del problema y quienes pueden ser los afectados de la solución propuesta;
- Identificar y categorizar los impactos económicos, sociales y medioambientales esperados de los proyectos de ley así como los posibles costos y beneficios;
- Analizar los costos y beneficios que posiblemente tendrán los diferentes grupos de interés, inclusive a empresas pequeñas y a la sociedad en su totalidad;
- Cuantificar estos impactos allí donde sean significativos;
- Cuantificar los costos de cumplimiento en los sectores de la economía;
- Examinar el efecto de cada opción sobre individuos y la carga acumulada en negocios;
- Identificar las fuentes de los datos y los supuestos hechos para hacer los análisis así como cualquier déficit de datos;
- Resumir los resultados de cada opción analizada.

Proceso de Consulta

- Cuáles son las principales partes afectadas, Quien ha sido consultado;
- Cuáles son sus puntos de vista;
- Como se consideraron los puntos de vista de los grupos de interés consultados;
- Como fue el proceso de consulta;
- En caso que la consulta fue limitada o no se la hizo, porque no fue una consulta completa apropiada.

Conclusiones y opciones recomendadas

- Cuál es la opción preferida, porque se prefiere esta opción y se rechaza a las otras;

Implementación y evaluación de la norma.

- Como se implementara a la opción favorecida;
- Es la opción favorecida clara, consistente, comprensible y accesible para los usuarios;
- Es la opción favorecida lo suficientemente flexible para ser adaptada a variadas situaciones y circunstancias;

- Como va a interactuar la norma favorecida con regulación ya existente en el sector;
- Cuál es el impacto sobre negocios, incluidos los pequeños negocios y como se puede minimizar a los costos y cargas administrativas;
- Cómo se evaluará la efectividad de la opción favorecida. Con qué frecuencia. Hay una disposición incorporada para revisar o revocar el Reglamento después de haber estado vigente durante un período de tiempo establecido o definido.

2.2. Principios

La regulación por parte del Estado en general produce tanto buenos como malos resultados normativos, promocionando e impulsando bienestar económico y social por un lado, o también generando costos económicos y sociales significativos por el otro.

Una buena normativa, reflejando una intervención del Estado en el contexto de la mejora de la calidad legislativa y en el contexto del RIA se entiende entonces de forma amplia a aquella que aumenta el bienestar de la sociedad.

Desde ese punto de vista, la justificación y razón implícita del RIA es entonces que las normativas tienen que ser analizadas sistemáticamente, caso por caso, para determinar si estas cumplen sus objetivos e incrementan el bienestar social.

El RIA contribuye en ese sentido por lo menos a dos dimensiones de un sistema. Tanto a la dimensión de los resultados como a la de los procesos para alcanzar un bienestar social. La contribución a la dimensión de los resultados puede ser analizada en relación de la meta de un desarrollo sostenible en términos económicos y sociales.

La dimensión del proceso del RIA, en cambio, debe ser analizado en términos de y en relación con los principios de "buena gobernanza[7]".

[7] Uno de los principales problemas que afecta a la confianza de los ciudadanos para desarrollar el paradigma de buena gobernanza, es la corrupción política. Ver a Windsor, D.: 2001, "International Governance in the 21st Century: regimes, public goods and social capital", Academy of Management Proceedings, pp.1-6.

Estos principios básicos son: Consistencia, coherencia y credibilidad en procesos de decisión política para evitar incertidumbre e inseguridad, Accountability respecto de las acciones y los resultados y Transparencia en el proceso de tomas de decisión para evitar arbitrariedades y promover una cultura de rendición de cuentas. La buena gobernanza implica como meta prioritaria, entre otras, mejorar la transparencia de los gobiernos hacia sus gobernados

Desde esa perspectiva, una regulación óptima en el marco del proceso del RIA que esté fundamentada sobre transparencia, proporcionalidad, focalización, consistencia y responsabilidad, significa entonces elegir la mejor forma de intervención gubernamental adaptada para lograr las metas específicas.

3. Debilidades del sistema normativo jurídico en el Perú

Las particularidades de los problemas que afectan el sistema normativo jurídico en el Perú, se entenderán mejor si tenemos en cuenta la transformación que ha sufrido "ley" desde el siglo XIX y los ordenamientos jurídicos en las sociedades contemporáneas en relación con su creciente complejización en función de la mayor diversidad de los actores que aparecen en el escenario público, organizados según intereses diversos y contrapuestos.

Al perder su homogeneidad las sociedades y los Parlamentos, intentan responder a la heterogeneidad de las demandas, se tornan sensibles a los intereses corporativos y contribuyen a la pulverización de un derecho legislativo (que tradicionalmente se organizaba en función de códigos racionales y omnicomprensivos), a través de la producción de numerosas leyes, cambiantes, fragmentarias, contradictorias y ocasionales.

Esta complejidad se agudiza, cuando los gobiernos, asumen tareas de gestión directa de grandes intereses públicos (ejemplo, educación, salud, programas sociales, regulación de la exploración y explotación de recursos naturales), cuyos aparatos organizativos suponen una producción normativa de diferente naturaleza y jerarquía, así como la inversión del principio de que la

administración sólo interviene cuando media autorización legislativa previa y específica de sus competencias[8].

El sistema normativo jurídico en el Perú se encuentra afectado por las transformaciones y características señaladas, pero que se manifiestan con especial gravedad en función de los problemas sociales, económicos y políticos estructurales que está en proceso de superar.

A continuación listamos algunos problemas que afectan la producción normativa en el Perú:

1. **El número de leyes y normas con rango de ley en el país es desmesurado y excesivo**. Actualmente, existen alrededor de **40 mil leyes nacionales en el país, las que sumadas a las normas** regionales y municipales con rango de ley, llegan **aproximadamente a un total de 600 mil[9].**

   Un conjunto importante de estas normas corresponden a legislación que ya agotó sus efectos y que no tienen eficacia material o real en el ordenamiento jurídico. Sin embargo, la omisión de una derogación explícita o específica respecto de las mismas genera confusión, desorden, inflación y contaminación legislativos, así como inseguridad jurídica en la ciudadanía[10].

2. **Desconocimiento del número y contenido de las leyes vigentes en el ordenamiento.**
   No existe una base de datos propia del Congreso de la República, basada en tecnologías de la información y la comunicación, que permita conocer con certeza, cuáles y cuántas son las normas vigentes[11].

---

[8] Zagrebebelsky, Gustavo. El derecho dúctil. Ley, derechos, justicia. 9ª ed. Madrid: Editorial Trotta, 2009, pp. 29-39.
[9] http://larepublica.pe/politica/831766-comision-congresal-limpiara-leyes-muertas-del-ordenamiento-juridico-peruano (año?)
[10] Informe de la Comisión Especial Multipartidaria encargada del ordenamiento legislativo y de proponer las líneas para el logro de una legislación simplificada, sistematizada y accesible (CEMOL) en: http://www.congreso.gob.pe/index.php?K=263&id=5858#.WLYTqdHrvcs
[11] Informe de la Comisión Especial Multipartidaria encargada del ordenamiento legislativo y de proponer las líneas para el logro de una legislación simplificada, sistematizada y accesible (CEMOL) en: http://www.congreso.gob.pe/index.php?K=263&id=5858#.WLYTqdHrvcs

3. **Sobrerregulación.** En el Perú existe una tendencia a la sobrerregulación, entendida como exceso de normas jurídicas, pero también como mala calidad de las mismas. En este sentido, en el Perú se pueden encontrar normas que no aportan valor a la materia o área que pretende regular, y que, por el contrario, introducen problemas que impactan desfavorablemente en el ámbito regulado y finalmente en la ciudadanía[12]. Un ejemplo[13] de ello es que en el transcurso de menos de cuatro años (de mayo 2013 a enero de 2017), se han expedido por lo menos tres normas con rango de ley relativas a la materia de expropiaciones y que derogaban en todo o en parte a sus antecesoras[14]. Ello puede explicarse en parte, porque el Congreso o el Poder Ejecutivo suelen desarrollar de forma reactiva, sucesiva e ineficiente normas que van subsanando las deficiencias y desaciertos de la anterior.

4. **Sobredimensionamiento del valor del establecimiento de exigencias y requisitos formales para la vigencia del Estado de derecho y el desarrollo.** La sobrerregulación también se encuentra asociada a la convicción de que la imposición de requisitos y exigencias sobre los regulados y administrados, contribuirá a fortalecer el desarrollo y la consolidación del Estado de derecho. La sobrerregulación, que por definición es irracional, conlleva que tengamos un ordenamiento jurídico con contradicciones internas, que genera incertidumbre sobre la norma

[12] Basado en el concepto de sobrerregulación utilizado en el artículo de IBARRA, Luis Guillermo. La sobrerregulación: freno al desarrollo y causa de corrupción.
En: http://www.derecho.unam.mx/investigacion/publicaciones/revista-cultura/pdf/CJ4_Art_13.pdf

[13] Rafael A. Vera Tudela Wither, en una presentación en el Foro Industrial en Huancayo en 2015 indica como ejemplos de obstáculos regulatorios y sobrerregulación y que por ejemplo el Código Tributario y las leyes del Impuesto a la Renta y el IGV se han modificado más de 1000 veces y que el Código Penal ha sufrido más modificaciones que el número de artículos que tiene; ver en: "Simplificación Regulatoria para la Competitividad y el Desarrollo Avances y Retos Pendientes." Además es probable que existen leyes que tienen más de 12 años sin ser reglamentadas.

[14] **Ley N° 30025,** Ley que facilita la adquisición, expropiación, y posesión de bienes inmuebles para obras de infraestructura y declara de necesidad pública la adquisición o expropiación de bienes inmuebles afectados para la ejecución de diversas obras de infraestructura (mayo 2013); **Decreto Legislativo N° 1192,** Decreto Legislativo que aprueba la Ley Marco de Adquisición y Expropiación de inmuebles, transferencia de inmuebles de propiedad del Estado, liberación de Interferencias y dicta otras medidas para la ejecución de obras de infraestructura (agosto 2015); **Decreto Legislativo 1330,** Decreto Legislativo que modifica el Decreto Legislativo N° 1192, que aprueba la Ley Marco de Adquisición y Expropiación de inmuebles, transferencia de inmuebles de propiedad del Estado, liberación de interferencias y dicta otras medidas para la ejecución de Obras de Infraestructura (enero 2017).

vigente y sobre los derechos y obligaciones que corresponden a las personas y funcionarios públicos. Asimismo, favorece los espacios de arbitrariedad y corrupción en el Estado y que se impongan obstáculos y barreras burocráticas en el acceso de la ciudadanía a los derechos, servicios públicos y mercado.

5. **La sociedad civil no conoce ni participa en la formación de las leyes o las normas**, y en el caso de que el proyecto se abra a la opinión de la ciudadanía, no existen los mecanismos o canales adecuados para procesar e incorporar la participación ciudadana ex ante.

6. **Carencia de una política regulatoria de gobierno integral.** De acuerdo a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, el Perú no cuenta con una política regulatoria integral, a pesar de que contaría con algunos elementos aislados y dispersos en las diferentes agencias estatales[15]. Las funciones y componentes del proceso regulatorio se encuentran diseminadas entre tres entidades clave: Presidencia del Consejo de Ministros, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos y Ministerio de Economía y Finanzas y sus respectivas agencias. Ello tiene como consecuencia la dificultad para definir y asegurar el cumplimiento de la regulación.

Por otra parte, se cuenta con una política de modernización del Estado a cargo de PCM que incluye la simplificación administrativa, o la obligación legal establecida para las entidades públicas de contar con Textos Únicos de Procedimientos Administrativos. Asimismo, existe una Comisión de Eliminación de Barreras Burocráticas a cargo de INDECOPI (Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y Propiedad Intelectual); Manuales de técnica legislativa desarrollados por el Ministerio de Justicia.

Recientemente, se aprobó el Decreto Legislativo 1310 que en su artículo 2º establece la obligación de las entidades del Poder Ejecutivo de realizar un "Análisis de Calidad Regulatoria de todas las disposiciones normativas de

[15] OCDE. Estudios de la OCDE en reforma regulatoria. Política regulatoria en el Perú. Uniendo el marco para la calidad regulatoria. En: http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/Poli%CC%81tica-Regulatoria-en-el-Peru%CC%81-aspectos-clave.pdf

alcance general, a excepción de las contenidas en leyes o normas con rango de ley (...)".

Sin embargo, ninguno de estos elementos constituye un sistema integral o política integral de calidad regulatoria del ordenamiento jurídico en su conjunto.

Ello supone la **ausencia de un concepto o modelo racional para la producción legislativa y normativa en el Perú que conlleva la** debilidad para identificar y diagnosticar, acertadamente, los problemas que nos aquejan como Estado. Esto a su vez, dificulta la identificación medidas racionales, adecuadas y proporcionadas de innovación normativa que deberían desplegarse.

El reporte regulatorio del Perú de la OCDE (2016)[16] hace también un resumen importante de las debilidades existentes en el sistema normativo del Perú que crea un sistema legal con ineficiencias y costos que repercuten en la gestión gubernamental negativamente, creando círculos viciosos.

4. Ámbito Político en el Perú y el RIA

Debido a que un sistema normativo, conjuntamente con sus diversos procesos operativos no existe en un vacío social ni político, es importante identificar la relación directa entre la política y la ley normativa por un lado y por el otro la interacción de poderes en el ámbito político específico y actual del Perú y a la vez observar la interrelación positiva y negativa del desarrollo de un sistema de Análisis de Impacto Regulatorio en el Perú.

Indudablemente existe una relación directa entre la política y la ley normativa. Si bien en el espacio social ambas tienen aspectos básicos similares, siendo medio, objetivo u obstáculo, también esta relación puede tener una función progresiva y una función de salvaguardia.

[16] OECD (2016), Regulatory Policy in Peru: Assembling the Framework for Regulatory Quality, OECD Reviews of Regulatory Reform, OECD Publishing, Paris; http://dx.doi.org/10.1787/9789264260054-en

En ese sentido, una característica inmanente de toda ley además de su calidad, también lo es la de ser un medio de políticas específicas. Esto se traduce a que la ley normativa y la política, por separado o de forma conjunta, fomentan y/o impiden el desarrollo de las relaciones económico-sociales[17]. Estas pueden también interactuar de tal forma que logren el desarrollo de la sociedad del Perú.

En esta relación mutua, definitivamente la política y la ley normativa no tienen papeles constantemente determinados. En distintas épocas y constelaciones estas pueden ser concordantes o estar en franca oposición.

En todo periodo legislativo de gobierno existe una confrontación política de variada intensidad entre los poderes, tanto relacionados a procedimientos legislativos como a otros procedimientos político-parlamentarios.

Es aquí donde se siente la influencia de la política sobre la ley y las regulaciones con mayor fuerza. En el periodo actual legislativo del Perú, la situación de oposición y confrontación política entre los poderes ejecutivo y legislativo, es marcada.

Frente a este contexto político, la elección del nuevo Gobierno le da al Perú, por un lado la oportunidad de implementar por medio de leyes normativas, políticas públicas que afiancen la democracia y persiguiendo su objetivo político de modernizar a todas las instituciones del Estado.

Por otro lado la confrontación de poderes revela la dificultad política-normativa y el reto del gobierno, de tener que gobernar con y contra una clara mayoría de oposición en el Congreso.

Dentro de este proceso político, a partir del trabajo político-normativo del Ejecutivo y a partir del proceso político-legislativo del Congreso, la ley normativa y la política, por separado o de forma conjunta, llevan el riesgo de que se obstaculice y/o suprima el desarrollo de las relaciones económico-sociales en el Perú teniendo en cuenta la urgencia de reformas estructurales y considerando también que este periodo legislativo acompañan marcadas tendencias internas de conflicto social.

[17] Cerar, Dr. Miro (2009) "The Relationship Between Law and Politics," Annual Survey of International & Comparative Law: Vol. 15: Iss. 1, Article 3. Available at: http://digitalcommons.law.ggu.edu/annlsurvey/vol15/iss1/3

Por otro lado existe también una oportunidad de aportar efectivamente al desarrollo de la sociedad, utilizando una metodología y herramienta de análisis del impacto regulatorio para el diseño de regulaciones precisas y específicas, que alcancen objetivos de política legitimados y consensuados, logrando una carga mínima sobre los afectados, proporcionando todo esto a la vez un marco para iniciar un proceso de desarrollo de política participativa, de cambio de cultura política en sentido de integrar procesos de consultas y de consensos, de alta calidad..

Si bien una economía desacelerada en comparación a periodos legislativos anteriores, al gobierno actual se le presentan difíciles tareas por cumplir. Si el Perú quiere que una perspectiva de crecimiento más fuerte y sostenible se concretice, el Gobierno tiene que poner especial énfasis en aquellas reformas que aceleren el crecimiento. En ese sentido, la crisis nacional causada por las severas inundaciones le abre al gobierno una ventana de oportunidad única para iniciar todos estos procesos económicos y normativos.

Con este trasfondo es necesario por ejemplo incrementar las inversiones en infraestructura para reducir el déficit de infraestructura existente y en educación. También los altos índices de informalidad requieren ser reducidos drásticamente además de incrementar a la productividad del sector laboral. El gobierno debe lograr además reducir de forma integral y sostenible los costos y cargas administrativos, además de las trabas burocráticas.

A esto se añade el flagelo de la corrupción en el sistema político-económico-institucional del Perú que como consecuencia tiene la tendencia de reducir cada vez más la credibilidad de la política y del gobierno y la confianza de la población frente a la gestión de reformas del gobierno y frente a la capacidad de rendición de cuentas de las instituciones democráticas.

Esta situación es un serio peligro para la democracia. "Hay un sentimiento de indignación (…)"[18] que solo podrá ser transformado a la luz de palpables resultados de éxito en la lucha contra la cultura de la corrupción en el marco de integridad.

El apoyo a las políticas públicas de cambio y modernización, además de la capacidad de introducir un sistema de mejora de la calidad normativa, mucho dependerá también de la capacidad y habilidad política-económica del

[18] Eduardo Vega Luna, La anticorrupción y la OCDE, El Comercio, 05.03.2017.

gobierno de reactivar a la economía iniciando procesos inversión de generación de ingreso en la población y mejorando el sistema de educación, evitando así que las disparidades de ingreso, la productividad y el desarrollo humano en la economía y sociedad peruana se hagan más grandes.

Este es el mandato que la sociedad del Perú le dio con su voto a actual Presidente. La capacidad y voluntad de reformar y modernizar al Estado por medio de un mejor sistema administrativo y legislativo marginalizando no solo a la corrupción en el Perú sino también enfrentando las causas de la inseguridad ciudadana son esenciales.

Esta constelación político-económica-institucional compleja que puede entorpecer y frenar el desarrollo de políticas públicas necesarias, adecuadas y de alta calidad en el Perú, que puede entorpecer la introducción de un efectivo Análisis del Impacto Regulatorio como un nuevo instrumento para mejorar las políticas públicas en el Perú, encierra también en sí, en parte, defectos estructurales propios de un proceso de desarrollo de un país con fuertes disparidades sociales y de ingreso, hacia una economía y sociedad de ingreso medio consolidado.

Estos defectos estructurales se fueron pasando de forma inercial de una gestión a otra. La experiencia político-institucional en el Perú de gobiernos anteriores muestra que las mayorías políticas existentes en el Congreso del lado del gobierno o contra él no son necesariamente en su momento relevantes para su superación.

Estos defectos estructurales son entre otros:

- Una subestimación de métodos modernos de gestión
- Una falta de cooperación horizontal e inoperabilidad entre gestores de información.
- Una desconexión ministerial ,
- Una falta de coordinación interinstitucional y entre los diferentes niveles administrativos
- Una preferencia por soluciones legalistas
- Una concentración de políticas en problemas legales,
- Una falta de procesos estructurados de consulta ex ante y de participación proactiva pública en la generación normativa.
- Una falta de evaluación de impactos de políticas públicas

- Escaza capacidad técnica especializada
- Mirada cortoplacista, particular y sectorial en la solución de problemas estructurales
- Excesiva rotación de personal en las instituciones públicas

Frente a este marco político-económico y social complejo, y frente a los defectos estructurales mencionados, la introducción correcta, efectiva y sostenible del Análisis del Impacto Regulatorio como instrumento de cambio de políticas, es importante para dar fuertes impulsos al reordenamiento administrativo y también para la orientación y definición de mejores políticas con altos estándares de transparencia, integridad y gestión gubernamental.

Es innegable que el ámbito político en el Perú por lo tanto, tiene una influencia directa en el entendimiento, el diseño, el desarrollo y la aplicación de un sistema de Análisis de Impacto Regulatorio.

Un reto importante para un Análisis de Impacto Regulatorio en el Perú es sin duda, asegurar que la información generada por el proceso tenga un impacto máximo en la toma de decisiones políticas. Desde el punto de vista político también es necesario adoptar medidas positivas para mejorar constantemente la efectividad de la RIA.

Tales acciones pueden incluir los intentos de inculcar perspectivas RIA como parte de procesos a largo plazo de un cambio cultural de políticas y de la construcción de una arquitectura de compromisos políticos entre los poderes ejecutivo y legislativo a través de principios generales de reforma y la asignación de responsabilidades específicas que tienen una incidencia en los resultados de las reformas.

Considerando además que el RIA no es un sustituto de políticas ni de decisiones políticas, ni sustituye un monitoreo jurídico teniendo en cuenta la naturaleza de la norma, ni puede ser visto como una panacea, se podría adelantar que la introducción del RIA en el Perú, entre otros:

- Contribuirá a eliminar la sobrerregulación;
- Apoyará a introducir un sistema integral o política integral de calidad regulatoria del ordenamiento jurídico;

- Permitirá identificar sistemáticamente problemas relevantes, significantes así como las causas que originan el problema que requieran la actuación del Estado a través de la regulación;
- Permitirá introducir objetivos y resultados concretos en las disposiciones normativas;
- Apoyará e inclusive forzará a los órganos reguladores y agencias a la colaboración, coordinación y al trabajo en equipo;
- Apoyará al diseño de políticas adecuadas y mesurables;
- Involucrara la coordinación;
- Integrará objetivos políticos múltiples;
- Aportará a la eliminación de la inercia y la desconexión ministerial;
- Apoyará a encontrar opciones y soluciones alternativas utilizando metodologías de análisis adecuadas y modernas;
- Se concentrará en la calidad de contenido y analizara y evaluará los impactos;
- Permitirá involucrar al público, a las representaciones laborales, los sectores empresariales, a las asociaciones profesionales, a los ciudadanos de forma ex ante en el desarrollo de normas legislativas.

5. Propuesta para el sistema de Análisis del impacto Regulatorio (RIA) en el Perú dentro del marco de la Cooperación Técnica de la GIZ

El marco, la Cooperación Técnica Alemana implementada por la GIZ tiene las principales características:

- Facilitar procesos de cambio;
- Apoyar la implementación de reformas respetando los enfoques conceptuales de las contrapartes socias;
- Apoyar la validación de reformas nacionales en el nivel regional y local;
- Promover y facilitar espacios de discusión de iniciativas de las contrapartes con grupos de interés (*stakeholders)*;
- Promover el intercambio de experiencias a través de talleres, mesas de trabajo u otros formatos;
- Transferir conocimientos a través de asistencia técnica directa e indirecta:
- Fortalecer capacidades del personal en el marco de los proyectos definidos; y actuar como intermediarios en contextos sensibles al buscar el equilibrio de intereses diversos y proporcionar puntos de entrada con el sector privado y la sociedad civil.

Durante el año 2015 los gobiernos del Perú y Alemania acordaron desarrollar un Proyecto de apoyo al Perú en su vinculación con la OCDE, en los temas de gobernanza e integridad. El Proyecto propuesto: "Implementación de las Recomendaciones de la OCDE en el área de gobernanza" que tiene una duración prevista de dos años, se orienta a apoyar el fortalecimiento de las entidades del Estado Peruano a cargo de liderar la política de modernización de la gestión pública y la lucha contra la corrupción; de acuerdo a las recomendaciones de la OCDE.

Se utilizarán los siguientes instrumentos de la GIZ:

- Asesoría a largo plazo en situ a través de un experto enviado, personal nacional
- Consultorías a corto plazo

- Cooperación Sur-Sur[19]
- Colaboración estratégica con OCDE

Las contrapartes de implementación del proyecto son PCM, CAN Anticorrupción y MINJUS.

El Proyecto tiene 3 Campos de Acción que, interrelacionados entre sí, buscan el logro del objetivo planteado:

- El Campo de Acción 1 "Modernización de la Gestión y Servicio Civil" se orienta a fortalecer la rectoría de la PCM para la conducción de la modernización de la gestión pública y la reforma del servicio civil.
- El Campo de Acción 2 "Fortalecimiento del sistema nacional anticorrupción" se orienta a fortalecer la institucionalidad para la lucha contra la corrupción.
- El Campo de Acción 3 "Promoción del Gobierno Abierto" se orienta fortalecer los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas.

La propuesta Técnica presentada en este documento se enmarca dentro del Campo de Acción 1.

5.1. Primera etapa de introducción del RIA

De acuerdo al DLeg. 1310, el objetivo principal de la introducción y la aplicación del RIA en el Perú es, reducir los costos y cargas administrativas innecesarias, así como los riesgos normativos frente a la economía y a las empresas que crean procedimientos administrativos.

Este puede ser realizado por medio de un sistemático análisis ex ante y control de calidad de normativas nuevas que crean procedimientos administrativos para la determinación de cargas administrativas que genera la regulación afectando a la actividad empresarial, la competitividad en el comercio y el atractivo para las inversiones.

El DLeg. 1310 del Perú exige en el numeral 2.1. "un Análisis de Calidad Regulatoria de todas las disposiciones normativas de alcance general, a

[19] Cooperación entre instituciones de países en procesos de desarrollo y emergentes.

excepción de las contenidas en leyes o normas con rango de ley, que establezcan procedimientos administrativos, (…)".

En el numeral 2.2. concretiza la metodología a seguir al momento de implementar el DLeg. 1310: "Mediante el Análisis de Calidad Regulatoria se evalúan principios como el costo – beneficio, necesidad, efectividad, proporcionalidad, de las disposiciones normativas señaladas en el 2.1, conforme se establecerá en el Reglamento del presente Decreto Legislativo."

Este énfasis el DLeg. 1310 en algunos elementos específicamente administrativos de análisis es una restricción importante de enfoque ya que marca el alcance que el RIA tendría en el Perú posiblemente en los siguientes tres años. La delimitación del alcance del RIA a campos de políticas específicos no es una excepción desde el punto de vista internacional. Esto depende de los objetivos políticos perseguidos. Algo novedoso que trae el DLeg. 1310 para el Perú es la introducción de un ciclo de ratificación para la legislación. Este sin duda un instrumento importante para el mejor manejo futuro del flujo y del acervo legislativo.

Por lo general, la experiencia internacional muestra que el alcance escogido del RIA tiene una relación directa con las prioridades de los intereses políticos y con la capacidad existente de poder medir los diferentes impactos regulatorios socio-económicos.

Si bien la experiencia internacional muestra que es posible diseñar sistemas de RIA que pongan énfasis en distintos niveles parciales de análisis regulatorio, esta muestra también que para el análisis de los costos y las cargas administrativas se utiliza el Modelo de Costo Estándar (International Standard Cost Model), el cual tiene que ser reflejado en el trabajo de análisis de calidad regulatoria.

5.1.1. El Modelo Costo Estándar - Para la medición de las cargas de trámites y servicios

Este modelo que no es exacto, es el más utilizado para medir los costos administrativos. Si bien el Modelo Costo Estándar es intensivo en lo que se refiere a datos, es una metodología sencilla y consistente; que adopta un enfoque pragmático de la medición de la carga y los costos administrativos,

proporciona estimaciones coherentes en las diversas áreas de regulación normativa y permite fijar una meta para la reducción de los costos y las cargas administrativas.

El Modelo Costo Estándar ha sido adoptado por un número creciente de países como una herramienta básica para la revisión del acervo regulatorio y para generar información sobre la regulación y así apoyar en la implementación de mejoras.

Se trata de un modelo basado en el análisis de las actividades efectivas realizadas por las empresas para cumplir con las obligaciones de información que se les imponen. Es una metodología cuantitativa que puede ser aplicada para medir sólo una ley, determinados sectores normativos o la legislación de todo un país. Expresado resumidamente, este modelo, reduce a términos monetarios el valor de una carga administrativa, disgregada en requerimientos y éstos a su vez en tareas estandarizadas.

El Modelo de Costo Estándar puede utilizarse para medir la línea base de las cargas administrativas – la llamada medida ex post, la que es una medida de las consecuencias factuales administrativas para las empresas con respecto a una ley implementada, instrumento legal u otra iniciativa.

Una medida de línea base es una declaración de los gastos administrativos en general que los negocios tienen con respecto a un sistema actual de regulaciones en un momento dado en el tiempo. Una medición de línea de base puede hacerse selectivamente de las áreas de regulación o de toda la regulación que afecta a los negocios.

Un elemento central del Modelo Costo Estándar es que una vez que la línea de base se ha medido esta debe ser actualizada para reflejar avances en simplificación y nuevas normativas que han entrado en vigor. Es importante que las estimaciones de los gastos administrativos para la regulación de nuevos actos normativos tengan que ser de una calidad similar a la medición de línea de base.

Una medida del Modelo Costo Estándar consiste en una medición ex ante de las consecuencias administrativas previstas de un proyecto de ley, orden ejecutiva de proyecto o iniciativa. Es una medición previa de las consecuencias administrativas previstas de un proyecto de ley, orden ejecutiva de proyecto o

iniciativa. Se trata de medir las consecuencias administrativas de una norma o una iniciativa legislativa antes de que se aplique. Los resultados de una medición previa pueden formar parte de la evaluación del impacto global de los efectos económicos y administrativos de un proyecto de ley en el sector público, empresas, ciudadanos, etc.

Experiencias en varios países por ejemplo de Europa con mediciones de la línea de base de la carga administrativa han demostrado que el 90% de la carga administrativa resulta de sólo el 5% de las obligaciones de información en la legislación. Tomando esto como trasfondo, el Perú podría llevar a cabo la medición de línea de base concentrándose en las obligaciones de información que causan las mayores cargas administrativas.

También es importante subrayar a partir de la experiencia de otros países que se ha demostrado con el Modelo Costo Estándar que una metodología coherente y obligatoria es el prerrequisito indispensable para su introducción exitosa. Sólo si se sigue un procedimiento prescrito se pueden comparar los datos recogidos.

Sólo con una metodología consistente, es posible asignar responsabilidades allí donde las cargas administrativas se presentan, teniendo la posibilidad de especificar objetivos de reducción vinculantes y cultivar así un discurso público objetivo, evitando así problemas de credibilidad[20].

Para que el Modelo Costo Estándar logre el objetivo fijado en el DL 1310, en la base para emitir un costo estándar, se debe definir previamente informes estándar para el proceso de simplificación en los ministerios.

[20] Federal Statistical Office, Programme for Bureaucracy Reduction and Better Legislation, Introduction of the Standard Cost Model; Methodology Manual of the Federal Government, 2006, pp.6.

Son por ejemplo informes estándar[21] que incluye información detallada sobre:

- Cargas administrativas[22];
- La distribución de las cargas causadas por ley o decreto legislativo a través de las obligaciones de información[23];
- La distribución de las cargas a través de requerimientos de datos;
- La distribución de las cargas a través de las actividades administrativas en las empresas;
- La distribución de las cargas a través de diferentes segmentos de empresas;
- La cantidad de las cargas administrativas debido a regímenes, certificados y requisitos de regulación;
- La distribución de las cargas a través de reportes manuales y digitales;
- La distribución de las cargas en relación con regulación internacional;
- La cantidad de las empresas afectadas por las obligaciones individuales.
- Cuando se aplica el Modelo Costo estándar siempre se tienen que tener en cuenta que una propuesta de reducción cargas administrativas[24] puede:
- Llevar a reducir las cargas administrativas, pero al mismo tiempo aumentar otros costos de cumplimiento para las empresas objetivadas mismo.
- Reducir las cargas administrativas, pero al mismo tiempo aumentar las cargas administrativas de diverso origen.
- Reducir las cargas administrativas, pero al mismo tiempo aumentan los costos para otros agentes privados (empresas y ciudadanos).
- Llevar a reducir las cargas administrativas, pero al mismo tiempo aumentan los costos de supervisión y aplicación para los poderes públicos.
- Puede reducir las cargas administrativas, pero al mismo tiempo reducir los beneficios asociados con la disposición legal a la mano y finalmente,

[21] Ver por ejemplo: International Standard Cost Model Manual, Measuring and reducing administrative burdens for businesses

[22] Son los costos en los que incurren los administrados como consecuencia del cumplimiento de las obligaciones de información impuestas por la regulación en el trámite de un procedimiento administrativo.

[23] Son los documentos, declaraciones, requisitos, informaciones y demás actos o diligencias que el administrado está obligado a presentar en la tramitación de un procedimiento administrativo.

[24] Assessing the Costs and Benefits of Regulation, Study for the European Commission, Secretariat General, Final Report; Brussels 2013.

una medida de línea base de las cargas administrativas puede permitir una organización basada en el riesgo, más eficiente y adaptable respecto del control y aplicación de parte de las instituciones públicas.

5.1.2. Análisis Costo Beneficio

Respecto del Análisis Costo-Beneficio y considerando la experiencia a nivel internacional, este se aconseja utilizar para medidas regulatorias de mediano y alto impacto. Con este propósito, se deben considerar tanto los efectos o impactos económicos como sociales. El Análisis de Costo Beneficio es un método de aproximación conveniente para varios asuntos de la política convencional que tienen en si limitados pero importantes efectos en la sociedad en el corto y mediano plazo. Pero no es el método para todo caso.

No se debe forzar al análisis costo-beneficio para realizar tareas para las que en principio, no está diseñada. Ejemplos para estas limitaciones son: Políticas que sirven a otros objetivos, como la justicia o aliviar la pobreza y aquellos que tienen consecuencias macroeconómicas de envergadura y son además multigeneracionales y potencialmente irreversibles.

El cambio climático por ejemplo está causando "catástrofes irreversibles" donde la ganancia de la inacción en el presente no puede compensar los perdedores en el futuro. "Intentos ordinarios de incorporar el futuro a este análisis a través de las tasas de interés y de descuento no captan la esencia del problema.

La lógica de descuento, donde una pequeña inversión hoy crece por interés compuesto a una enorme suma en unos siglos por lo tanto, es completamente irrelevante si puede haber pocas personas existiendo para disfrutar de los beneficios."[25]

[25] Susan Rose-Ackerman, Putting Cost-benefit Analysis In Its Place: Rethinking Regulatory Review, 65 U. Miami L. Rev. 335 (2011) Available at: http://repository.law.miami.edu/umlr/vol65/iss2/3, pp. 355.

En tales casos, analistas económicos pueden ayudar a enmarcar estudios de costo-efectividad y para asegurar que los reguladores incluyan todos los costos de oportunidad y beneficios secundarios[26].

El método costo beneficio se utiliza cuando es posible monetizar o cuantificar los costos y los beneficios que genera cada alternativa de política pública. Por lo tanto este método requiere de mucha información y datos para llevar a cabo una cuantificación monetaria.

Los criterios de decisión serán la razón costo-beneficio. Esto es el cociente de los costos descontados entre el valor presente de los beneficios y los beneficios netos (o la diferencia entre los beneficios totales y los costos totales). Todas las alternativas se clasificarán de acuerdo con estos criterios.

La idea general de evaluación del beneficio[27] está relacionada con la necesidad de captar el valor económico total de un activo determinado, incluyendo su valor de uso y valor de no uso (cuando así corresponda) por medio de encuestas.

Las técnicas de valoración del beneficio se dividen en dos familias principales: En la de preferencias reveladas y la de preferencias indicadas o valoración contingente. Estas se basan sobre todo en varias formas para capturar la voluntad o disposición de personas para pagar activos dados o cambios en su estado actual.

El valor de uso es el valor que los individuos derivan de la utilización directa de (o acceso a) un bien determinado. Valor de no uso se refiere al valor que las personas asignan a bienes económicos (incluyendo bienes públicos, bienes públicos o recursos públicos) aunque nunca usaron y nunca los van a usar.

Frente a estas breves consideraciones relacionadas a algunas ventajas y desventajas de las distintas metodologías a ser usadas con el propósito de llevar a cabo un proceso de análisis de impacto regulatorio, ya sea de forma parcial o de forma amplia, estas son únicamente útiles y efectivas si se

[26] Susan Rose-Ackerman, Putting Cost-benefit Analysis In Its Place: Rethinking Regulatory Review, 65 U. Miami L. Rev. 335 (2011) Available at: http://repository.law.miami.edu/umlr/vol65/iss2/3.
[27] Assessing the Costs and Benefits of Regulation, Study for the European Commission, Secretariat General, Final Report; Brussels 2013, pp. 89.

disponen de una gran cantidad de datos y datos de alta calidad. Esto es esencial tanto para el análisis Costo-Estándar como para el RIA.

El análisis costo-beneficio no es un método nuevo en el Perú. Ya en el año 1998 se presenta un estudio que discute la introducción al análisis costo-beneficio a las normas[28]. A partir de esa fecha y durante la década del 2000, tanto el Ejecutivo como el Congreso[29] intentaron aplicar este método sin mucho éxito.

Existen sin duda muchas razones, que tienen que ser analizadas con detenimiento, porque este método no es parte efectiva de los análisis de normas en la actualidad.

Una de ellas es la dificultad de monetizar efectos y la falta de datos sólidos para sustentarla. Por este motivo, el apoyo del Instituto Nacional de Estadísticas del Perú a este nuevo proceso de impacto de análisis regulatorio, donde se tiene que tener una aplicación efectiva y sistemática del método costo-beneficio, es de suma importancia. Este apoyo tiene que ser debidamente preparado y organizado.

Cabe recalcar la importancia y la necesidad de contar con datos veraces, pertinentes y fiables .Los estándares de calidad de los datos disponibles en el tiempo requerido y con mínimos costos, tienen que ser clarificados en el reglamento general del RIA. Normas elaboradas en base a datos no fiables es de por sí una norma cuyos efectos serían negativos en su implementación y en su objetivo de solucionar un problema.

Un análisis de impacto regulatorio de los problemas de las políticas públicas que contenga con enfoque parcial, tiene el riesgo de conducir hacia un enfoque fragmentado y hacia una falta de coherencia de las políticas.

Siguiendo la lógica del DLeg. 1310 es aconsejable darle al concepto utilizado en él una lectura gradualista.

De esta manera la restricción inicial de enfoque y de alcance del DLeg. 1310 puede y debe ser vista primeramente como una que es propia del marco legal

[28] "Ortiz de Zevallos y Guerra García; "Introducción al Análisis Costo-Beneficio de las normas", Instituto Apoyo, 1998.
[29] Ver por ejemplo artículo 75 del Reglamento del Congreso de la República del Perú.

de un país que no tiene aún ni los instrumentos ni la experiencia debidos para llevar a cabo un análisis de impacto regulatorio amplio, sumando a ello, como segundo aspecto, la confrontación de poderes y la presión de la constelación política actual para introducir en una primera etapa rápidamente a un RIA así sea de forma parcial en el Perú.

El primer aspecto no es ninguna novedad, puesto que ningún país, salvando las distintas condiciones político-institucionales, que decidió introducir al RIA tuvo todos los instrumentos y la experiencia necesarios, listos anticipadamente.

El segundo aspecto podría ser un obstáculo en caso que el Congreso en el Perú estaría en franca oposición contra procesos de reforma que apoyen la adhesión del Perú a la OCDE, lo cual, observando el compromiso de la mayoría parlamentaria frente al objetivo del Perú de lograr ser miembro de la OCDE, no es así.

Considerando todos estos aspectos, es aconsejable que también en esta primera etapa de análisis de impacto regulatorio parcial, concentrados esencialmente en la medición de los costos y cargas administrativas de las regulaciones, que el Gobierno del Perú organize al proceso del RIA de la forma más transparente posible haciendo que la sociedad civil interesada del Perú tenga acceso a la información del proceso de análisis, evaluación y consulta por medio de un portal. Los resultados de la aplicación del RIA, es decir del análisis de impacto regulatorio para todas las nuevas normas legales a ser elegibles en el marco del DLeg. 1310 deben ser puestos a disposición de la opinión pública en este portal.

5.1.3. "Simplifica": Una opción válida y efectiva para el Perú

El Modelo Costo Estándar requiere de un sistema de dato amplio y siempre actualizado. Estos pueden ser recolectados por medio de encuestas y procesados en un tiempo de hasta tres años con un costo alto. Además este modelo tiene que tener a recursos humanos especializados para su aplicación efectiva, tanto a nivel nacional como subnacional.

Para que este modelo sea exitoso, también tiene que estar apoyado en una continuidad presupuestaria que, especialmente en países en vías de desarrollo y países en transición, muy difícilmente está dado.

El caso de México es muy instructivo para analizar las dificultades con las por ejemplo un país emergente puede verse confrontado. En México, la aplicación del Modelo Costo Estándar a nivel federal fue con mucho éxito. En cambio los problemas para su aplicación a nivel subnacional fueron muchos. Estos se movían desde la misma aplicación hasta el presupuesto. Como consecuencia, México desarrolló un método propio con el nombre de "Simplifica"[30].

Los beneficios de este método radican especialmente en su simplicidad de aplicación. De acuerdo a la experiencia mexicana es posible aplicar este método de forma efectiva en un plazo de seis meses y no requiere costos adicionales ya que se lo ejecuta y culmina en la "ventanilla" de las respectivas administraciones con cuyos datos se puede hacer el cálculo directo del tiempo de cumplimiento. Este modelo permite recabar los datos para hacer una estimación buena, aunque no con la misma aproximación que el Modelo Costo Estándar.

La estimación que se permite calcular con el método "Simplifica" es lo suficientemente fiable para sacar las conclusiones correspondientes respecto de la medición del costo social, la detección de las administraciones gubernamentales con mayor costo social, así como los trámites y servicios con mayor costo dentro de la administración gubernamental, y hacer las recomendaciones específicas por trámite para simplificarlos.

Esto se debe a que el modelo "Simplifica tiene la capacidad de desagregar el tiempo de las actividades que es necesaria para los ciudadanos y empresarios tanto para la acumulación de requisitos así como el tiempo de las actividades intragubernamentales que las dependencias tardan en emitir una resolución.

El modelo Simplifica se enfoca en la medición del tiempo que un ciudadano invierte desde que obtiene la información de un trámite hasta que la administración involucrada emite su resolución final.

Una ventaja adicional de "Simplifica" es que en caso que un país no disponga de un Registro de Trámites, con este método es posible crear paralelamente un Registro de trámites y Servicios para cualquier nivel administrativo de un país.

[30] Ver Simplifica, Programa de Simplificación de Cargas, Cofemer, 2014.

Dentro de una metodología de aplicación gradual del sistema RIA en el Perú, este método "Simplifica" es sin duda una experiencia válida que podría ser de mucha utilidad especialmente en la implementación del DLeg. 1310, especialmente en el nivel subnacional el cual está básicamente enfocado en la reducción de costos y cargas administrativas en los siguientes tres años.

Sería sin duda un modelo práctico que apoyaría mucho al desarrollo en el Perú de una parte importante del sistema RIA, el de tener un instrumento efectivo para reducir los costos inherentes generados por las regulaciones. En este caso urge estudiar la permeabilidad o la exclusividad que se tendría al aplicar por ejemplo primero el Modelo Simplifica y luego el Modelo Costo Estándar. Cuáles serían las ventajas y dificultades de proceder de esta manera.

5.2. Segunda etapa de introducción del RIA

Un enfoque gradual tanto para su organización, su introducción como para su aplicación en dos fases tiene que posibilitar la aplicación de un RIA preliminar o simplificado antes de la introducción de un RIA ampliado con todas las metodologías de análisis para cada caso. No todas las normas tienen que ser analizadas con RIA ampliado. Se tiene que definir por ejemplo umbrales o parámetros a partir de los cuales un RIA ampliado si tiene que ser realizado. El objetivo entonces es identificar las regulaciones que deben ser objeto de una RIA detallada.

En una segunda etapa, y proyectando un sistema RIA integral con un enfoque que va más allá del mero aspecto administrativo, el RIA debería de desarrollarse como un instrumento efectivo de políticas públicas basado en evidencia, que posibilite al Perú, a llevar a cabo análisis profundos de los probables impactos de la gama de opciones de las regulaciones para introducir e implementar un cambio de políticas en los distintos sectores.

En tales casos se puede aplicar un filtro general a propuestas normativas lo que fijaría la base de parámetros y los umbrales y de esta manera determinaría también un posible volumen del impacto a partir del cual recién se debería realizar un RIA completo En los EE.UU ese volumen a partir del cual recién se realiza un RIA completo es de 100 millones de US-Dólares.

En términos generales, esto refleja la tensión existente entre una intervención regulatoria del Estado justificada, superando fallas del mercado en virtud del interés público y la regulación misma, como el medio apropiado de intervención, que puede ser producir costos y cargas y ser limitante de beneficios.

Esto significa que en el RIA se debe definir claramente la significancia del problema y su verdadera dimensión en el marco de la necesidad y proporcionalidad, por ejemplo a nivel de falla de mercado, de falla regulatoria, de problemas de equidad social, etc. a ser encarado por una norma haciendo distintos test previos, como ser el análisis de riesgo.

Con el instrumento RIA se tiene entonces que prever los riesgos o problemas que tienen que ser enfrentados así como las opciones existentes, inclusive la opción de un no hacer nada. Así como todas las opciones no normativas, como ser Códigos de Practica, campañas de informaciones, etc. Es aquí que se deben utilizar una gama de métodos existentes.

De cualquier manera, tanto en la primera etapa de análisis parcial como en la segunda etapa, de un análisis amplio y completo, la incorporación del RIA al proceso de decisiones políticas tiene que ser sistemática y temprana, acompañando el desarrollo de las distintas políticas que lleven a una regulación normativa.

5.3. Principios del sistema RIA en el Perú[31]

Considerando las buenas prácticas internacionales de una buena regulación y las experiencias de los principios que rigen la aplicación del RIA en los países de la OCDE que introdujeron al RIA, en el Perú el RIA debería estar anclado a los siguientes principios fundamentales:

Accountability[32] pública: El RIA en el Perú tendrá mecanismos como el reporte anual al Congreso y un portal RIA que facilitara la accountability y

[31] Estos principios están basados en los principios de una buena regulación de Inglaterra, los que se concentran en: Proporcionalidad, Accountability, Consistencia, Transparencia y Focalización, en Principles of Good Regulation, Better Regulation Task Force, 2003.

rendición de cuentas de los reguladores, el reporte continúo al Gobierno y al público en general.

Objetividad y Participación de la sociedad civil a partir de un proceso de consulta transparente, activo y pasivo: Aplicar el RIA requiere de objetividad basada en participación y consulta. Este principio de objetividad tiene que ser sustentado por análisis económicos costo-beneficio y/o análisis de costos-efectividad.

El sistema RIA y su proceso implica necesariamente una participación proactiva de todos los niveles administrativos centrales y regionales del Perú y de grupos de interés de la sociedad civil. Este proceso de RIA no le pertenece solo al gobierno o a un ministerio y supera la reducción de la visión de país a la dimensión política de la capital del Perú. La sociedad civil, como ser el público en general así como grupos de interés como empresarios y sindicatos tiene que ser parte integral de procesos de consulta sistemáticos y ex antes para así poder determinar por ejemplo los costos económicos y sociales potenciales, las cargas y costos administrativos y los diversos riesgos de las nuevas propuestas normativas.

Rectoría y Credibilidad: El Gobierno del Perú debe proveer a la institución encargada de la supervisión y desarrollo del RIA de un mandato de poder claro de la misma manera que de recursos adecuados para implementar y hacer cumplir todos los reglamentos y requisitos del RIA en el Perú. Esta institución de supervisión del RIA tiene que actuar de forma transparente y medible basado en planes a futuro de las normas a ser analizadas por el sistema de RIA así como también basado en reportes regulares e institucionalizados.

Eficiencia: El sistema RIA tiene que ser designado de tal manera que por medio de su función de supervisión y monitoreo este tenga la capacidad de minimizar los costos de implementación y cumplimiento de normas de las autoridades regulatorias.

---

[32] El sustantivo account en inglés derivó tiene dos ramificaciones. La una es accounting, que se refiere a la profesión de contabilidad. La segunda y para este documento la esencial es accountability, se refiere al **acto de dar cuentas. .** En otras palabras Accountability va referido a los deberes de transparencia, es decir, a la capacidad de los poderes del Estado (Legislativo, Ejecutivo y Judicial) de dar cuenta de sus actos respecto a los ciudadanos. La palabra más cercana es español a Accountability podría ser responsabilización. Debido a la ambigüedad existente en la traducción de este término en el español en este documento se usara el término “Accountability”.

Proporcionalidad: El alcance del RIA está determinado por el principio de proporcionalidad. En cada caso, tanto el sujeto o tema y la escala del problema, tienen que ser considerados de forma sistemática. El RIA en el Perú a más tardar en una segunda etapa de introducción del RIA no solo debe ser aplicado para el ámbito de las regulaciones administrativas, sino que también para leyes, a excepción de la Ley del Presupuesto de la Nación. Un RIA amplio y profundo debe ser aplicado solo en casos de propuestas normativas que tengan un impacto significativo sobre la economía, la empresa, la competitividad y los consumidores y que tengan altos costos. También un RIA amplio y profundo tiene que ser aplicado para propuestas normativas que tengan importancia para la sociedad. Lo que significa un impacto significativo para el Perú y su sociedad tiene que ser cuidadosamente definido por el Perú. En ese sentido es también importante hacer un análisis de calidad para poder describir la dimensión de los impactos. La decisión si se hace un RIA profundo o no se hace, se determinara caso por caso y es la responsabilidad de cada ministerio de cada sector.

Gradualismo: La aplicación del RIA en el Perú debería comenzar en una primera etapa 2 a3 años) en escala y alcance reducido y de forma simple con la meta de mejorar la coordinación y supervisión del órgano encargado, de incrementar continuamente los estándares de calidad de datos y en general los estándares de calidad del RIA, de sus reportes y de los procesos de consulta.

En una segunda etapa (a partir del año 3 o 4), el alcance del RIA debe ser ampliado a diversas políticas, como ser medio ambientales, sociales, etc., la calidad y la intensidad de coordinación y supervisión del proceso del RIA deben estar consolidados, la calidad del RIA, sus procesos de consulta ex ante extensivos y reglamentados, sus distintas metodologías adecuadas a la complejidad de los análisis y sus reportes tienen que ser exigentes y de alto nivel.

Para ser eficaz en amabas fases, el sistema de RIA debe integrarse en el proceso de la política para que el razonamiento y los debates políticos sobre la regulación estén sustentados en información empírica que ayude a los reguladores y legisladores responsables a tomar una decisión.

No se puede tener una comprensión integral de la efectividad del RIA, si no se entiende por un lado, cual es la capacidad de aplicación correcta de una norma legislativa por parte de los órganos reguladores responsables y por el otro,

cuál es la capacidad real de las partes afectadas en la sociedad civil de cumplir efectivamente con la norma.

Es necesario recalcar que si bien el RIA es sin duda un instrumento útil para los procesos de decisiones políticas, este nunca puede ser un sustituto de decisiones políticas. Tampoco debe ser mal usado como un instrumento para la justificación ex post de decisiones políticas dudosas y mal formuladas. En ambos casos el sistema RIA pierde su carácter y su exigencia de objetividad y afecta a la credibilidad de la gestión gubernamental.

5.4. Anclaje institucional del RIA

Debido a que el RIA es un modelo institucionalizado de análisis, y debido a que el RIA representa un reto institucional y fiscal, el anclaje institucional es un factor de mucha importancia para el éxito o no del RIA. El esquema institucional y legal elegido puede ser a su vez interpretado como el grado de una maximización del compromiso político que se tiene frente al análisis de impacto regulatorio.

Esto significa que un órgano supervisor con un fuerte mandato, debe organizar el grado de supervisión y coordinación, determinando a su vez el grado de responsabilidades asignados a los órganos reguladores en el proceso del RIA.

Estos elementos son claves para su aplicación y cumplimiento dentro de los parámetros y reglas que sean fijados dentro del esquema institucional elegido.

Las tareas esenciales a resolver en el anclaje institucional que el Perú elija, son, cumplir una supervisión y coordinación efectiva y eficiente entre los órganos reguladores y así dar coherencia al sistema regulatorio. Es necesario tener a una supervisión institucional del proceso regulatorio con fortaleza, como una forma de ayudar a cerrar la brecha existente en la implementación de las normas.

La práctica internacional muestra que no existe un solo modelo institucional para el RIA. Se tienen tanto a un marco institucional y legal centralizado, como es el caso del Canadá, Australia o los EE.UU. como también descentralizado como es el caso de Alemania y Holanda o México.

En el caso de Alemania se creó al Consejo Nacional de Control de Normas (NKR) como un gremio independiente. En su función de asesor critico-constructivo y como acompañante del Gobierno Federal para implementar su el programa de „Reducción de Burocracia y una mejor legislación" analiza a los proyectos de ley de forma ex ante. En la Cancillería Federal se designó a la vez la posición de un Viceministro como un delegado o representante autorizado del Gobierno Federal para la reducción de la burocracia.

El Consejo de Control de Normas tiene diez miembros los que son propuestos por el Canciller de la Republica en acuerdo con los otros miembros del gobierno federal. Este Consejo tiene una secretaria y su periodo de trabajo dura 5 años. En la Cancillería de la Republica Federal se formó además una Secretaria del Consejo de Control de Normas.

En el caso de Australia, la Oficina de las Mejores Prácticas Regulativas (Office of Best Practice Regulation (OBPR)[33] tiene la función de asegurar que el RIS cumpla con los requisitos exigidos por el Gobierno. Los Departamentos y las Agencias y los Ministerios son responsables para la aplicación de los requerimientos de las mejores prácticas regulativas del gobierno de Australia.

Estos Coordinadores de las Mejores Prácticas Regulativas son responsables para administrar el marco gubernamental al nivel del departamento o agencia y asimismo a ayudar a asegurar el cumplimiento con las directrices del Gobierno.

El OBPR trabaja de manera cercana con los Coordinadores para facilitar el cumplimiento de los requerimientos del análisis y consulta regulativa. Cada departamento gubernamental y agencia designa a un funcionario ejecutivo sénior para apoyar los buenos procesos de desarrollo de políticas.

Ambos ejemplos muestran, institucionalmente hablando, que tanto de forma descentralizada como de forma centralizada, existen varias formas y varios niveles de organización comprometidas con la aplicación, el cumplimiento y el desarrollo del RIA que actúan como diferentes niveles de coordinación y de filtro técnico con el objetivo de lograr al final del proceso del ciclo normativo, acorde con el RIA aplicado, a la mejor calidad regulatoria posible.

[33] https://www.dpmc.gov.au/regulation/best-practice-regulation

Marcos institucionales centralizados dependen de un órgano de supervisión para la reforma de la reglamentación. Este está situado en el centro mismo del gobierno. Sus poderes políticos y de coordinación son apoyados por la oficina del primer ministro o por la institución que tiene la llave de las decisiones presupuestaria en sus manos, por ejemplo, el Ministerio de Hacienda.

Un marco institucional descentralizado como en el caso de Alemania no depende de un órgano único específico de supervisión. La coordinación entre los reguladores es esencial para lograr objetivos políticos. Las responsabilidades son compartidas por diferentes instituciones reguladoras y ministerios, que utilizan mecanismos de consulta extendida para encontrar acuerdos y el consenso[34].

Un sistema centralizado en su anclaje institucional que tenga reglamentos y guías estandarizadas para la aplicación en todo el aparato responsable de las regulaciones y descentralizado respecto del proceso inicial del ciclo normativo, que sea operativamente independiente, apoyado por responsables de la aplicación del RIA en las diferentes entidades públicas, seria ventajoso para el Perú.

La arquitectura institucional final del RIA en el Perú recién se la podría definir una vez que se identifique tanto volumen como la complejidad de los análisis y evaluaciones regulatorias a revisar. En otras palabras recién en el mediano plazo.

En este sistema, la responsabilidad inicial de aplicar los reglamentos estandarizados del RIA recae en los reguladores de los distintos ministerios y agencias gubernamentales, responsables de la redacción de proyectos de normas. La institución centralizada encargada de la supervisión del RIA apoya, coordina y monitorea el ciclo regulatorio y el ciclo de análisis de impacto regulatorio.

Esta institución central es aquella que debe estar a cargo de una revisión y actualización permanente de Reglamentos, Manuales y Formularios a ser usados en todo el sistema RIA del Perú.

[34] OECD (2008), Building an Institutional Framework for Regulatory Impact Analysis (RIA): Guidance for Policy Makers Version 1.1, pp. 35.

El proceso de verificación de la aplicación sistemática y la calidad del RIA pasa por mecanismos de consulta ex ante intensa para encontrar acuerdos y consensos con los diferentes grupos de interés de la sociedad civil. El proceso de consulta ex ante no puede ser a suerte de casualidad e improvisación, sino que tiene que ser un mecanismo con claras reglas y procedimientos siempre adjuntos al proceso normativo. Aquí se ve también que el RIA es un ejercicio sofisticado, exigente y consumidor de tiempo.

Frente a este contexto, es importante recalcar que la introducción exitosa del RIA junto a su completo anclaje institucional depende también del tiempo elegido para su introducción y su aplicación y también de la flexibilidad y adaptabilidad de las características político-institucionales, culturales y sociales de cada país.

Respecto del marco institucional a ser establecido, la responsabilidad del Gobierno es clara. Es el responsable de una asignación adecuada y sostenible de recursos humanos y financieros hacia la institución de supervisión y hacia el sistema de RIA.

La experiencia de México con la Comisión Federal de Mejora Regulatoria (COFEMER)[35] la cual es un órgano administrativo desconcentrado, con autonomía técnica y operativa es un ejemplo para el Perú digna de estudio. La COFEMER es la agencia del gobierno federal encargada de impulsar la política de mejora regulatoria en el país.

Para ello, lleva a cabo las siguientes funciones: Revisa el marco regulatorio nacional, diagnostica su aplicación y elabora propuestas legislativas y administrativas, así como programas para mejorar la regulación en actividades o sectores económicos específicos. Analiza y dictamina las regulaciones que emiten las dependencias y los organismos descentralizados del Gobierno Federal de México, a fin de garantizar que su impacto, en términos de beneficios sociales, sean mayores a sus costos.

El establecimiento de una institución u órgano de supervisión central, apoyado por los ministros con responsabilidades en conjunto de gobierno, es uno de

[35] https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/105896/2.6.2_COFEMER.pdf

los signos más visibles de la integración de una reforma regulatoria en los sistemas de gestión de gobierno[36].

5.5. La Comisión Multisectorial del DLeg. 1310 – Una primer pilar institucional importante en dirección hacia el RIA

La pretendida Comisión Multisectorial incluida en el DLeg. 1310 es sin duda un primer buen paso para anclar fuertemente a la institucionalidad del RIA en el Perú.

La institución u órgano encargado de la supervisión y del desarrollo del sistema RIA, en el caso del Perú debería ser centralizada para consolidar una fuerte y efectiva coordinación y en un caso óptimo independiente como en el caso de Alemania. Esta tiene que ser especializada y en sus responsabilidades tiene que rendir cuentas al más alto nivel político administrativo del Perú.

Como órgano de mejora regulatoria nacional, la Comisión Multisectorial tendrá a su cargo las funciones en materia de dictaminación de la regulación correspondiente a su competencia, así como tiene que ser responsable de la política regulatoria del gobierno nacional.

La Secretaria Técnica como su brazo técnico-operativo de la Comisión Multisectorial tiene que tener los recursos humanos necesarios para apoyar el trabajo de supervisión adecuada y efectivamente.

Esta institución centralizada a cargo de la supervisión y coordinación tiene que tener a un personal multidisciplinario, en el cual tienen que haber, abogados, economistas, sociólogos, administradores de empresa, politólogos, etc.

Sus funciones y responsabilidades tienen que ser claras y concisas. Debe ser entre otros responsable de:

- Implementar el sistema RIA en el Perú,
- Aplicar todos los principios de buena legislación normativa,
- Refrendar y aprobar todos los reportes de RIA y los actos normativos en borrador para el Gabinete de Ministros

[36] http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/40984990.pdf, pp.39.

- Asegurar que todas las autoridades reguladoras actualicen y publiquen a tiempo todos los planes de normativas hacia futuro, precisos y completos
- Desarrollar continuamente el sistema normativo y reglamentario del RIA,
- Coordinar intensa- y constantemente con las autoridades reguladoras,
- Actualizar currículos de entrenamiento y entrenar a reguladores
- Facilitar a y coordinar con la red del RIA
- Actualizar y mejorar continuamente el portal del RIA,
- Notificar a tiempo en coordinación con la autoridad normativa (ministerio, agencia) a todos los niveles administrativos y a los grupos de interés de la sociedad civil afectados por propuestas e iniciativas normativas, para garantizar un proceso sistemático y transparente de consulta.
- Preparar el informe de monitoreo anual del RIA, focalizando el cumplimiento de las autoridades reguladoras con el sistema del RIA y su proceso.

Dependiendo del corte estructural y organizacional del RIA, este debe contar con una red de coordinadores del RIA en las distintas autoridades de regulación. Esta red de RIA puede estar compuesta respectivamente por una Unidad Ministerial de Impacto Regulatorio (UMIR) compuesta por ejemplo por al menos dos funcionarios oficiales sénior en cada ministerio o agencia.

Estos cuales estarían a cargo entre otros de coordinar con la institución de supervisión del RIA de velar por la aplicación del sistema RIA en el ciclo normativo de cada ministerio y agencias.

En ese sentido, el trabajo de supervisión y coordinación entre la institución de supervisión, la red del RIA y los reguladores tiene que ser continuo, intenso, transparente y con rendición de cuentas.

El Gobierno al más alto nivel, por medio de la institución supervisora es también el encargado de regular adecuadamente el monitoreo y la evaluación del sistema RIA. Además él es responsable de la revisión y aprobación de los informes anuales de la institución de supervisión del RIA antes de ser pasados al Congreso para su aprobación final.

5.6. Sistema de Planificación Normativa a futuro

Dentro der sistema RIA en el Perú se aconsejaría introducir un sistema o programa de planificación normativa hacia futuro que estén articuladas con el trabajo de CEPLAN de supervisión del Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico y que también estén articuladas en su caso específico con el Plan Estratégico de Desarrollo Nacional (PEDN).

Este sistema de planificación normativa no solo apoyaría a la transparencia del trabajo legislativo del Gobierno, sino también a una sistematización del trabajo normativo a realizar.

En ese contexto, un posible modelo podría ser presentar un plan normativo bianual corto y preciso. La ventaja de este modelo seria poder tener un monitoreo más estrecho de la actividad normativa en las autoridades reguladoras, considerando e identificando conjunciones transversales con otras iniciativas legislativas que pueden estar dentro o ser desarrolladas en el marco de la agenda política gubernamental.

Considerando su específica función y su organización político-legislativa, esta planificación debería realizarse también en el Congreso. Este trabajo de planificación también ayudaría a la institución de supervisión a anticipar propuestas normativas y a organizar las discusiones políticas y legales. Para la sociedad civil esto significaría más seguridad de planificación y transparencia con la gestión del gobierno y del Congreso.

5.7. Depuración legislativa

Si bien una depuración legislativa no es parte constitutiva de un sistema RIA, en el caso del Perú y debido a que no existe una claridad de la cantidad de normas vigentes – se habla de 40.000 leyes[37] -, se ve como algo importante iniciar un proceso consecuente y de largo plazo de depuración legislativa.

Este proceso de depuración legislativa debería tomar la forma de una política de Estado y una tarea nacional que incumbe necesariamente al poder ejecutivo y legislativo. Ambos poderes del Estado tiene que asumir su responsabilidad para lograr el objetivo de una mejora de la calidad regulatoria sostenible en el Perú.

[37] Ver parte 4 de este documento.

Este proceso sistemático de depuración que en su duración total iría más allá de un periodo legislativo y gubernamental, tiene que ser visto como un soporte fundamental para mejorar la calidad normativa en el Perú y como un instrumento efectivo de bajos costos para la modernización del estado.

De esta manera el Estado del Perú sabría con claridad y certeza el stock de leyes, decretos legislativos, decretos de urgencia, reglamentos, ordenanzas regionales y municipales vigentes.

Este proceso que debería ser quinquenal como rango de tiempo inmediato, debería ser desarrollado y estructurado en tres fases.

La primera fase requiere de una compilación y sistematización real de las 600.000 normas con el objetivo de tener una data general en base al SPIJ, el cual tiene que continuar siendo desarrollado.

La segunda fase comprendería una depuración real por contraposición a lo existente en términos de normas, con la estrecha coordinación y participación de todos los sectores del Ejecutivo. En esta fase, una participación del Congreso no es legal- ni técnicamente necesaria.

La tercera fase comprendería la simplificación de las normas vigentes, en la que la participación del Congreso sería aconsejable y para el fortalecimiento de la calidad regulatoria en el Perú, deseable.

Todo este concepto sería un fundamento sólido para saber cuáles son las normas legales que se aplican en la actualidad y cuáles son las que se seguirán aplicando en el futuro y cuales ya no tienen relevancia para asuntos y temas de gestión normativa actuales.

Con una depuración legislativa también se tiene la oportunidad de actualizar términos jurídicos, modernizando las respectivas leyes. Este acto de limpieza legislativa sería una buena base para apoyar la mejora de la calidad normativa del Perú.

La coordinación y la función guía de este proceso que tiene que ser diseñado con un enfoque de largo plazo y que además debería implementarse en etapas quinquenales, la tiene que ejercer el MINJUS.

El trabajo técnico en la determinación de que normas deben ser depuradas tiene que estar a cargo de los ministerios dentro de sus respectivos sectores. El

proceso depurativo de la tercera fase descrita en este concepto, debería ser culminado cada vez en forma de una ley, que sea aprobada por el Congreso. Se subraya que la participación del Congreso en un proceso de depuración legislativa es necesaria si este quiere ser sostenible.

5.8. Reportes del RIA

El proceso RIA se inicia a partir del diseño y desarrollo de normas en el mismo acto normativo. Al final del proceso del RIA se tiene al resultado del análisis de impacto y este reporte debe estar firmado por el respectivo ministro.

El proceso RIA como tal tiene que ser descrito sistemáticamente en el reporte del RIA. El plan regulatorio hacia futuro se refleja también en el reporte del RIA.

Dependiendo del impacto significativo a la sociedad y a los distintos niveles de la economía, el RIA en el Perú, como lo es también en varios otros países que aplican este sistema, debería tener dos tipos.

El primero debería ser un reporte básico para todos los actos normativos[38]. El segundo debería ser más amplio y profundo y dependiendo del caso normativo y su significancia. En esta fase se usarían métodos de costo-beneficio y de costo-efectividad. El Análisis Costo-Beneficio es una de las principales herramientas utilizadas para analizar el impacto de la regulación.

Este análisis es una herramienta de análisis económico que requiere que los efectos positivos (beneficios) y negativos (costos) que generan las políticas públicas sean previamente cuantificados de manera monetaria, para así poderlos comparar, principalmente, mediante dos criterios: El primero, la Razón Costo-beneficio es decir el cociente de beneficios sobre costos, medidos en la misma unidad monetaria y el segundo, los beneficios netos.

Para reportes de importancia en los que se requiera un análisis de impacto regulatorio completo, y que encierran debería usarse el método costo-efectividad. Este análisis es un instrumento de evaluación económica.

[38] También la OCDE aconseja a un concepto de dos fase en países que aún no disponen de los recursos humanos suficientes para implementar un RIA amplio y profundo. Ver: http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/40984990.pdf, pp.19.

En él los costos de las alternativas están en términos monetarios, y son comparados con los beneficios cuando no es posible expresar a estos en términos monetarios. Este método es recomendable utilizarlo por ejemplo en normas de tipo social o aquellas que tratan temas de seguridad y salud pública.

En una segunda etapa de profundización y ampliación de enfoque y de alcance del RIA, se podrían usar para un número mayor de normas, con impacto económico y social significativo además de métodos de costo-beneficio y de costo-efectividad, métodos más sofisticados como ser, encuestas Delphi, análisis de probabilidades, análisis de riesgo, análisis de sensibilidad, simulaciones computarizadas, etc. Todas estas metodologías tienen que ser introducidas adecuadamente acompañando y apoyando el desarrollo gradual del sistema RIA en el Perú.

Ante todo, el Perú tiene que desarrollar en sus sistema RIA la habilidad de entender la estructura, la lógica y la dinámica de los comportamientos inherentes de los sistemas económicos, sociales, medio ambientales, etc. en los que se quieren incidir o los que se quieren influenciar por medio de normas.

En base a la práctica de aplicación del RIA en Australia[39], las preguntas que el órgano regulador tiene que hacerse al momento de desarrollar el reporte son:

1. ¿Cuál es el problema que se intenta resolver?
2. ¿Por qué es necesaria la acción del gobierno?
3. ¿Qué opciones de política está considerando?
4. ¿Cuál es el beneficio neto probable de cada opción?
5. ¿A quién va a consultar acerca de estas opciones y cómo va a consultar a los grupos de interés de la sociedad civil?
6. ¿Cuál es la mejor opción de aquellas que se han considerado?
7. ¿Cómo se implementará y evaluará la opción elegida?

Los reportes del RIA tienen que incluir la evidencia y los beneficios de las técnicas usadas para las consultas.

Es importante subrayar que el Perú debe ser muy consciente de las limitaciones de los métodos que introduzca como base de sus RIAS. Es importante también subrayar nuevamente que el nivel del RIA a aplicarse

[39] The Australian Government Guide to Regulation, www.cuttingredtape.gov.au, pp. 7.

depende de la magnitud del problema a encarar y de la dimensión del potencial impacto del proyecto de ley.

5.9. Reglamento y Manual estandarizado para el RIA en el Perú

La finalidad de la introducción de las directrices única en un Manual es lograr un proceso continuo de creación de capacidades en la administración pública y lograr que los reguladores apliquen los principios de una buena legislación normativa y utilicen una guía y concepto estandarizado al conducir un análisis de impacto regulatorio.

La institución de supervisión del RIA en el Perú debe desarrollar por lo tanto unas Directrices en un Manual de uso para el RIA para que todos los reguladores los apliquen de forma estandarizada.

El manual que refleje las mejores prácticas, debe incluir por ejemplo listas de chequeo para procedimientos, formas estandarizadas a ser usados en el proceso del RIA. En este Manual se deben desarrollar metodologías e indicadores para que los reguladores puedan analizar impactos poniendo un énfasis en la dimensión económica, social, medio ambiental y de igualdad de género.

Sería aconsejable introducir primero un Manual para la primera fase, en la que al análisis de impacto regulatorio del Perú se concentre en el análisis de las cargas y costos administrativos, presentando de forma extensiva al Modelo de Costo Estándar y de forma paralela a esta primera fase un Manual relacionado al RIA completo y extensivo.

En este documento como en un posible posterior Manual que abarque a todo el amplio proceso RIA, el regulador tiene que tener fijados a estándares de procedimiento y calidad, metodologías, etc. para cada nivel del proceso del RIA, reglamentos y prácticas de consulta También se tienen que incluir materiales de referencia y redes de contactos.

5.10. El RIA y el Congreso de la República del Perú

El Congreso de la República del Perú como una institución legislativa establecida en la Constitución Política del Estado. En el Articulo 90 se

determina que "el Poder Legislativo reside en el Congreso de la Republica." La participación del Congreso en el sistema del RIA es por lo tanto necesario para promover al RIA y lograr un RIA institucionalmente integral en el Perú.

En ese sentido, es importante definir junto con el Congreso en qué estadio y nivel del ciclo legislativo, tanto para proyectos de ley iniciados en el Congreso como también respecto de proyectos de ley iniciados en el Ejecutivo, el Congreso debería participar con su función legislativa y fiscalizadora en el proceso del RIA.

Por un lado, los resultados de la evaluación de impacto regulatorio hechos en el ejecutivo tienen que ser puestos a disposición del Congreso cuando se presentan proyectos de ley. En este contexto, y dependiendo de la amplitud del RIA, los resultados del RIA pueden ser presentados como un breve resumen de las principales conclusiones o en forma completa adjuntos al proyecto de ley.

Las Comisiones parlamentarias tienen la potestad de recoger información independiente y adicional a través de audiencias públicas, expertos independientes para cada proyecto de ley. Por otro lado, también es posible que para cada proyecto de ley, el Congreso determine, en los debates parlamentarios, si se han cumplido los requisitos para la evaluación del impacto regulatorio o no, y en su caso, podría pedir análisis adicionales o rechazar el RIA.

Teniendo a una organización independiente que aplique análisis ex ante de proyectos de ley, como en Alemania, el Congreso, por ejemplo, a pedido de un grupo parlamentario dado o de un congresista, podría pedir la participación de esta organización con un RIA en un proyecto de ley.

Mucho dependería de la voluntad política y la capacidad establecida o a establecer dentro del Congreso para participar con análisis del RIA en el ciclo de la legislación ex ante, en el proceso de consulta del borrador del proyecto de ley y en la fase ex post.

La responsabilidad de construir estructuras que apoyen efectivamente a mejorar la calidad regulatoria, definitivamente no solo recae en el Ejecutivo sino también en el Congreso como poder legislativo. Aplicar un RIA completo o parcial efectivo en el Congreso no es ejercicio fácil, puesto que antes de ello se tienen que cumplir con varios requerimientos.

El Congreso tiene que adecuar tanto su reglamento interno como la cultura normativa a un sistema RIA. Tiene que flexibilizar en su caso a metodologías como ser el costo-beneficio. Debe introducir consecuentemente la infraestructura y el equipamiento necesarios.

La información estadística, apoyada por ejemplo en el Instituto Nacional de Estadísticas, así como el soporte científico al proceso legislativo tiene que mejorarse sustancial- y sosteniblemente. El Congreso también tiene que disponer del personal adecuado, especializado que sea la base de una memoria institucional. En otras palabras, se tiene que superar la excesiva rotación de personal, etc.

La participación del Congreso en el sistema RIA integrándolo de forma adecuada al proceso legislativo y a los instrumentos y filtros legislativos existentes sería más que aconsejable y de mucho beneficio para la mejora de calidad regulatoria en el Perú.

El Congreso, desde ya, al hacer análisis adecuados de RIA (amplio o limitado), debería también poner énfasis en el ciclo ex post del proceso normativo. Esto permitiría entre otros al Congreso tener un monitoreo intenso de normas que en un periodo establecido de tiempo, por ejemplo después de tres años de dictada una norma, puedan ser revisadas, actualizadas o eliminadas.

Más allá, en su función legislativa y fiscalizadora, el Congreso tiene que aprobar los reportes de monitoreo y los informes del RIA presentados por el ejecutivo en tiempos establecidos. El reporte de la actividad legislativa junto a un RIA ex ante o ex post, debe ser presentado en el pleno del Congreso y debatido adecuadamente.

De cualquier forma la participación proactiva del Congreso en el desarrollo de un sistema holístico de Análisis de Impacto Regulatorio en el Perú que sea sostenible y que persiga mejorar la calidad regulatoria en el Perú es necesaria.

5.11. El RIA del Perú – acceso al sistema por un Portal de internet

Un importante pilar del sistema RIA y su credibilidad es su transparencia frente a los diversos grupos interesados de la sociedad civil y frente al público en general. El RIA no es una finalidad en sí mismo.

Por ese motivo es crucial desarrollar un portal RIA o un portal de la legislación normativa en el cual se agrupan a cuatro registros:

- El registro de los planes bianuales de las normas hacia el futuro.
- El registro de los RIAS que están en proceso de trabajo con sus respectivas notas y comentarios, los que son especialmente importantes durante el proceso de consulta. Aquí se debería incluir una ventana permanente de consulta para grupos de la sociedad civil afectados por la norma respectiva.
- El registro oficial de las normas ya aprobadas por el ministro respectivo, por el Gabinete y/o Congreso de la República.
- El registro de los RIAS con sus efectos medibles de reducción de costos administrativos. Este sería el lugar electrónico de la Gaceta Oficial del Perú.

Responsables del constante cuidado de datos, actualización y modernización de este portal y de la comunicación con personas o grupos que participan en las consultas por medio de este portal tiene que ser un grupo especializado, o en el caso del Perú, la Secretaria Técnica de la Comisión Multisectorial, que trabaja en coordinación intensa con los respectivos ministerios.

5.12. El RIA como aporte a la reducción del riesgo y las oportunidades de corrupción

Entendiendo al sistema RIA como uno holístico, este al incrementar la honestidad, la eficiencia, la imparcialidad, la equidad, el RIA aporta de forma preventiva a disminuir el riesgo y las oportunidades de corrupción.

Mientras las regulaciones son más complejas y más campo deja a interpretaciones respecto de las obligaciones, mayores son las oportunidades para sistemas de corrupción en el Estado y en la administración pública. Una administración ineficaz y costosa puede incentivar a las coimas y sobornos como respuesta a requerimientos burocráticos mal diseñados.

El RIA puede aportar efectivamente por medio de regulaciones claras creadas con el apoyo de consultas transparentes a reducir el riesgo de corrupción. Al RIA se lo puede ver por lo tanto como un soporte a mejorar la capacidad del

Estado a través de programas de anticorrupción los que esencialmente se focalizan en mejorar el servicio del sector público por medio de un buen sistema de rendición de cuentas y de controles y en una reforma del sistema regulatorio.

5.13. El RIA y la Transparencia

Si bien transparencia no es una fórmula mágica para una mejor regulación, para el proceso de mejora de la calidad regulatoria por medio de un análisis de impacto regulatorio es un importante insumo.

Transparencia es equivalente a tener la disponibilidad, facilidad y posibilidad de acceso a la información de gobierno referente al desarrollo de la política regulatoria y respecto de la toma de decisiones.

Transparencia implica que las decisiones reguladoras del gobierno sean claramente articuladas, que los fundamentos de esas decisiones se expliquen en detalle, y las pruebas en que se basen las decisiones del gobierno sean de acceso al público.

El gobierno en cualquier país tiene la tendencia para evitar procesos transparentes ya que en ella se ve un menor margen de acción, aunque esto no necesariamente es cierto.

La falta de transparencia encierra el peligro de la corrupción. Ya que falta de transparencia significa falta de control público adecuado lo cual y junto a una falta de penalización se crean incentivos que al fin de cuentas llevarán a un desfase costoso en términos sociales y económicos entre el gobierno y el público.

Actuar en secreto no es garantía para los funcionarios del gobierno para evitar actitudes que se dejen llevar por incentivos perversos a expensas del público.

Otro aspecto relevante es que con una la falta de transparencia el gobierno no es capaz de desarrollar su verdadero potencial. Esto va también a costa de los intereses del público.

Transparencia puede fomentar a organismos gubernamentales, órganos de supervisión reguladora y responsables políticos como ministros para cumplir con procesos de RIA del gobierno. Por ejemplo, sujeto a escrutinio público, los

gobiernos pueden ser más insistentes en la necesidad de propuestas que para que sean mejor consideradas y analizadas antes de que se tome una decisión.

Transparencia puede considerarse también como un medio eficaz de reducir la "asimetría de información"[40] que es inherente en el desarrollo de la política, por cuyo motivo les resulta difícil a las partes interesadas supervisar las decisiones reglamentarias de sus gobiernos.

La transparencia, especialmente a través de la provisión de información, puede bajar los costos a los sectores interesados en la supervisión de las implicaciones de las decisiones individuales de los gobiernos y fortalecida por medio del proceso de impacto de calidad regulatoria no es un fin en sí mismo sino más bien un medio para el incremento del apoyo por parte del público a las políticas públicas.

Transparencia no puede ser una calle de una vía. No es solamente imprescindible que el gobierno la practique, sino también el sector privado. Es aquí donde políticas públicas pueden entorpecidos y en consecuencia productos con una mejor calidad regulatoria pueden ser también difíciles de lograr.

La transparencia es una garantía en los procedimientos y en las decisiones. La decisión regulatoria debe garantizar que en su formación, los grupos de interés tengan la posibilidad de expresar sus posiciones y que la información concerniente sea conocida y susceptible de ser sometida a juicios.

Un elemento importante de la conjunción de transparencia con el RIA son los procesos de consulta, los cuales son un factor esencial para la calidad regulatoria.

5.14. Proceso de consulta ex ante – Pilar fundamental para asegurar la calidad del RIA en el Perú

Una consulta debe estar sometida por los menos a los siguientes criterios:

[40] Productivity Commission 2012, Regulatory Impact Analysis: Benchmarking, Research Report, Canberra, p.p. 197

- Se debe consultar ampliamente en todo el proceso, dependiendo del caso, permitiendo un mínimo de 6 semanas teniendo un mínimo de una consulta escrita al menos una vez durante el desarrollo de la legislación o la política.
- Se tiene que tener claridad respecto de lo que es la propuesta o son las propuestas, de los aspectos que pueden verse afectados, de las preguntas que se les pide responder y del plazo para las respuestas.
- Tiene que asegurarse de que la consulta es clara, concisa y ampliamente accesible.
- Se tiene que dar retroalimentación sobre las respuestas recibidas y cómo el proceso de consulta influyó en la política.
- Tiene que haber un control y monitoreo de eficacia en el órgano o entidad responsable en la consulta.
- Se tiene que asegurar que la consulta siga las mejores prácticas, incluyendo llevar a cabo una evaluación de impacto, si así es necesario.

El resultado de una consulta ex ante es un mayor nivel de credibilidad frente al público, un mayor nivel de conformidad y de cumplimiento de parte de las partes interesadas y afectadas, con un grado menor de imposición e intervención coercitiva.

Se debe usar el concepto más adecuado para cada caso de consulta. Una consulta escrita no siempre es la mejor forma de escrutinio de opiniones sobre una nueva política, regulación o servicio, pero siempre esta debe ser incluida junto a otros métodos. Otros métodos incluyen por ejemplo:

- Reuniones con las partes interesadas;
- Eventos de escucha para recabar informaciones
- Foros en la red
- Encuestas públicas y
- grupos de enfoque, etc.

Como se organiza el mecanismo de consulta, como se lleva a cabo la misma y a quienes se incluya en la consulta influirá de gran manera en el objetivo de lograr la aceptación y/o convencimiento respecto de las propuestas de normas frente a los diversos grupos de interés de la sociedad civil. En otras palabras se tiene que crear y desarrollar una cultura de consulta ex ante.

Por este motivo la consulta pública ex ante debe ser un elemento integral y esencial del RIA. Esta debe estar basada en un mecanismo estructurado, estandarizado consistente y flexible.

Al aplicar el RIA, los reguladores tienen que explicar claramente cómo se llegaron a los consensos y acuerdos. Considerando que se debería perseguir un concepto de consulta amplio y completo, dependiendo de la magnitud de la norma propuesta, los procesos de consulta para normas de impacto significativo, deberían de durar al menos 6-8 (en la Unión Europea son 12) semanas.

Solo al final del proceso de consulta, después que los reguladores hayan respondido de manera constructiva a todos los comentarios se finalizará y aprobará la norma de acuerdo a los reglamentos legales del Perú. Este sería un salto cualitativo en la creación de normas en el Perú y en la modernización del Estado. Todo este proceso sistemático de consulta sería algo efectivo e innovador para el Perú.

5.15. Monitoreo y Evaluación periódicas del RIA

El RIA requiere de un sistema efectivo de monitoreo y evaluación que esté basado en resultados. Es una práctica en los países que aplican el RIA que las instituciones de supervisión del RIA, desarrollen reportes de monitoreo anuales tanto de los planes de normas creados por las instituciones regulatorias, como de los reportes de RIA y también del cumplimiento de los principios, reglamentos y guías del RIA para lograr una buena regulación normativa.

En el reporte también se debe también evaluar el trabajo normativo de cada regulador introduciendo un sistema de puntación y de rango.

Para asegurar la continuidad del proceso de desarrollo del RIA en el Perú, los reportes anuales deben ser revisados por el Congreso de la Republica en un lapso no mayor de 90 días. Una vez aprobado el reporte anual de monitoreo, este debe ser publicado en el portal del RIA.

Una vez introducido el sistema RIA del Perú, este debe ser sometido a una evaluación por expertos independientes. El objetivo final de esta evaluación tiene que ser tener las informaciones y datos para hacer los respectivos ajustes al sistema del RIA.

Considerando que en el Perú se utilizaría un concepto gradualista para introducir el RIA, la primera evaluación debería hacerse en el segundo o tercer año después de su introducción. Esta evaluación debe incluir un análisis sistemático ex post de la calidad de una cantidad determinada de reportes de RIA.

En esta oportunidad la evaluación debería hacer recomendaciones de mejora y de ampliación del RIA a otros ámbitos políticos como ser por ejemplo medio ambiente, políticas sociales e igualdad de género. En la evaluación también se debe incluir un análisis de impacto regulatorio de algunas leyes y regulaciones vigentes.

Una segunda evaluación debería hacerse después de cinco a seis años de la introducción y ampliación del sistema del RIA en el Perú.

6. Plan de Acción para una aplicación efectiva del Análisis de Impacto Regulatorio (RIA) en el Perú

La experiencia de varios países de la OCDE con la introducción del RIA demuestra que por su complejidad, este es un proceso de largo plazo. En promedio, se necesitan hasta siete años para introducir y aplicar a un sistema RIA con todas sus ramificaciones legislativas, institucionales y metodológicas. Esto se debe a que el RIA no es un fin en sí mismo, sino más bien lleva consigo una dinámica de transformación de la cultura de gestión legislativa gubernamental que requiere tiempo para su desarrollo. El enfoque gradualista presentado en esta propuesta técnica que postula la introducción efectiva y eficiente del RIA en el Perú en dos etapas, cubriendo un periodo de mínimo cinco años es realista y sostenible.

6.1. El marco legal, institucional y metodológico

El RIA en el Perú necesita una base legal e institucional clara, concisa y fuerte en su mandato y su estructura organizativa. Solo de esta manera se lograra establecer un marco con credibilidad, autoridad, sostenibilidad y publicidad.

Es la institución creada por Ley, Decreto Legislativo o Decreto Supremo y anclada en el más alto nivel gubernamental, la que debe desarrollar detalladamente las directrices y procedimientos en uno o dos manuales del RIA así como los reportes de RIA, desarrollados y actualizados, para que se usen para el ámbito político establecido.

Los reportes del RIA tienen que ser una condición previa para que estos proyectos de leyes se las puedan presentar al Gabinete y puedan ser aprobadas por el Gobierno. Leyes, Decretos Legislativos, regulaciones, Reglamentos, etc. que entren del ámbito establecido para un RIA tienen que ser presentados con un RIA.

6.2. Análisis Pilotos y Entrenamiento

Debido a que el RIA es un instrumento de políticas complejo con la finalidad de incrementar la calidad normativa antes de hacerla operacional, es

aconsejable introducir a este sistema con ayuda de fases piloto de un RIA amplio y completo.

Las fases piloto facilitarían la introducción progresiva del RIA en el proceso político de toma de decisiones con el objetivo de sistematizar su uso en las instituciones regulatorias.

Las fases pilotos tienen el objetivo de mejorar las capacidades de preparación, planificación y gestión de los recursos humanos de la institución de supervisión del RIA, a los oficiales de las instituciones reguladoras, los respectivos grupos de interés de la sociedad civil

Para las fases piloto se debe escoger a un equipo de gestión que está compuesto por funcionarios oficiales de las instituciones regulatorias que estén a cargo de redactar y preparar la ley definida para la fase piloto así como a otros oficiales de instituciones regulatorias que estarán a cargo de preparar reportes del RIA. También deberían participar en los equipos de gestión los futuros miembros de la institución de supervisión del RIA.

Algunos de los pilares centrales de las fases piloto son el apoyo político, creación de capacidades dentro del marco institucional, recursos humanos y financieros, desarrollo de metodologías, inclusión del RIA en el proceso de tomas de decisiones políticas, consulta, transparencia del proceso normativo.

Considerando en aspecto práctico de una fase piloto, esta podría tener la siguiente estructura:

- Definición y nombramiento de un equipo de gestión
- Definición de responsabilidades, tiempo y el marco institucional
- Planificación y definición de los distintos niveles de la fase piloto, estructura y horario, recursos a utilizar, objetivos y mecanismos de supervisión de la fase piloto.
- Selección estratégica de un proyecto de ley relevante a ser objeto del análisis en la fase piloto, que ofrezca una buena base de datos o que estos sean fáciles de recolectar y obtenerlos.
- Desarrollo del RIA
- Análisis de los resultados y análisis de su aplicación futura
- Proceso de comunicación y publicidad.

El sistema RIA del Perú tiene que ser completado y apoyado con el diseño y desarrollo de un currículo de entrenamiento para los funcionarios de las distintas instituciones regulatorias, del cual la institución de supervisión del RIA es responsable. Este tiene que ser la base para el entrenamiento de los funcionarios de las instituciones regulatorias, de los gobiernos regionales y demás niveles administrativos de miembros del sector privado.

<u>Anexo 1:</u> Plan de Acción con un fin de orientación para la introducción efectiva del análisis de impacto Regulatorio en el Perú

Acción	Institución responsable	Fecha de Hito (como ejemplos)	Costo
Apoyo a la implementación del DLeg. 1310, numerales referidos al RIA en el Perú	PCM	Marzo-Mayo 2017	
Desarrollo de una Guía y un Manual Costo Estándar en el marco de la implementación del DLeg. 1310	PCM	Abril – Mayo 2017	
Nombrar a la dirección de la institución a cargo de la supervisión del RIA	PCM	Mayo 2017	
Preparar definir y aprobar la hoja de ruta para dos pilotos para el RIA	PCM MINJUS MIDIS	Mayo 2017	
Estructurar e instalar a dos equipos de gestión en el MINJUS y en el MIDIS para la fase piloto	PCM MINJUS MIDIS	Mayo 2017	
Implementar , finalizar y evaluar a los pilotos del RIA	PCM MINJUS MIDIS	Mayo – Agosto 2017	
Diseño de un curso de capacitación en el análisis de las limitaciones regulatorias hacia las cadenas de suministro clave y entrenamiento en el modelo de costes estándar. Llevar a cabo este curso de formación para los representantes del sector público.	PCM	Mayo	
Desarrollar un concepto y metodologías de recopilación y evaluación de datos, junto con el INE y los reguladores.	PCM INE		
Desarrollar concepto para la	PCM/MINJUS	Abril- Mayo	

depuración legislativa		2017	
Aprobar concepto de depuración por Consejo de Ministros	PCM/MINJUS PCM	Julio 2017	
Iniciar proceso de depuración legislativa	PCM/MINJUS Ejecutivo	Agosto 2017	
Conferencia de prensa al inicio de proceso de depuración legislativa	MINJUS Ejecutivo	Agosto 2017	
Presentar primera ley de depuración legislativa al Gabinete	MINJUS Ejecutivo	Agosto 2018	
Aprobar primera ley de depuración legislativa por el Gabinete	MINJUS/PCM PCM	Septiembre 2018	
Diseño de un curso de capacitación en principios de buena gobernanza y en Análisis de Impacto Regulatorio. Realizar un curso anual de capacitación para la unidad de regulación, y representantes de las autoridades reguladoras.	PCM MINJUS MEF y otros Ministerios	Agosto 2017	
Entrenar al personal de la institución a cargo de la supervisión del RIA	PCM	Agosto – Octubre 2017	
Reclutar a dos consultores para entrenar a los miembros de los equipos de gestión.	PCM MINJUS GIZ	Marzo- Abril 2017	
Capacitación a miembros del equipos de gestión	Consultor	Junio – Julio 2017	
Diseñar y desarrollar un Reglamento General para todos los Ministerios del Ejecutivo del Perú	PCM MINJUS Consultor	Mayo – Agosto 2017	
Diseñar y desarrollar Reglamento/Directrices junto a Manual estandarizado/as para el RIA en el Perú	PCM MINJUS Consultor	Julio – Septiembre 2017	
Diseñar y desarrollar un Manual Único de Costo Estándar	PCM Consultor	Mayo-Junio 2017	
Hacer ajustes al/ a las Reglamento /Directrices/estandarizado/as para el RIA en el Perú tomando en cuenta las experiencias de los	PCM MINJUS	Octubre 2017	

dos pilotos.			
Aprobar Directrices/Reglamento/Manual estandarizado del RIA	PCM	Octubre 2017	
Diseñar y desarrollar los formularios necesarios para el proceso del RIA, tomando en cuenta la experiencia de los pilotos.	PCM	Agosto Agosto-Septiembre – 2017	
Aprobar formularios	PCM	Noviembre 2017	
Desarrollar y revisar Reglamento de funciones de la institución a cargo de la supervisión del RIA	PCM MINJUS	Junio – Julio 2017	
Desarrollar y diseñar la base de datos legislativos para el portal RIA	PCM MINJUS Instituto Nacional de Estadísticas e Informática	Agosto – Diciembre 2017	
Aprobar el Reglamento General para todos los Ministerios del ejecutivo	PCM MINJUS	Octubre 2017	
Diseñar y desarrollar un concepto y currículo de entrenamiento para los reguladores	PCM Consultor	Septiembre – Octubre 2017	
Desarrollar una estrategia de comunicaciones para el sistema RIA	PCM	Julio – Septiembre 2017	
Lanzar al sistema RIA oficialmente por medio de una conferencia y una conferencia de prensa del PCM y el MINJUS	PCM	Enero 2018	