

Proyecto de Ley N° 1988/2017-CR



Ley que Declara de Necesidad Pública e Interés Nacional la Implementación de una Política de Mejora de la Calidad Regulatoria, Procedimientos, Trámites y Servicios Administrativos del Estado Peruano y la creación del Registro Nacional Integral en dichas materias.

La Congresista de la República, **María Úrsula Letona Pereyra**, por intermedio del Grupo Parlamentario Fuerza Popular, en el ejercicio del derecho de iniciativa legislativa que le confiere el artículo 107° de la Constitución Política y conforme con lo que establecen los artículos 74° y 75° del Reglamento del Congreso, presenta el siguiente:

I. PROYECTO DE LEY

LEY QUE DECLARA DE NECESIDAD PÚBLICA E INTERÉS NACIONAL LA IMPLEMENTACIÓN DE UNA POLÍTICA INTEGRAL Y SOSTENIBLE DE MEJORA DE LA CALIDAD REGULATORIA, PROCEDIMIENTOS, TRÁMITES Y SERVICIOS ADMINISTRATIVOS DEL ESTADO PERUANO Y LA CREACIÓN DEL REGISTRO NACIONAL INTEGRAL EN DICHAS MATERIAS

Artículo 1.- Objeto de la ley

Declarar de interés nacional y necesidad pública, la Implementación de una Política integral, sostenible, continua y permanente de Mejora de la Calidad Regulatoria y de los Procedimientos, Trámites y Servicios Administrativos del Estado Peruano que oriente y asegure la generación de normas claras basadas en evidencia y que brinde los instrumentos y las metodologías adecuadas para implementar efectivamente procesos de simplificación administrativa cuya aplicación deberá ser de obligatorio cumplimiento; así como la Creación del Registro Nacional Integral de Regulaciones, Procedimientos, Trámites y Servicios Administrativos del Estado, como indispensable elemento de partida, monitoreo y evaluación del proceso de mejora de calidad regulatoria, con el propósito de elevar los niveles de eficiencia y eficacia de gobernanza y competitividad del país, en el marco de la Modernización del Estado, y el grado de satisfacción del administrado.

Artículo 2.- Elementos centrales de la política de mejora de las regulaciones, procedimientos, trámites y servicios administrativos del Estado peruano

De conformidad con los principios constitucionales; la Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo; la Ley N° 27658, Ley Marco de la Modernización de la Gestión del Estado; el Decreto Legislativo N° 1310, que aprueba medidas adicionales de simplificación administrativa, "la política de mejora" que implemente el Estado; entre otros, deberá considerar los siguientes elementos:

1. La existencia de un marco normativo integral de mejora de la calidad regulatoria, procedimientos, trámites y servicios administrativos, con el objeto establecer sosteniblemente la estructura institucional, los principios, definiciones, bases generales, procedimientos e instrumentos pertinentes;

2. Formulación de disposiciones normativas basadas en evidencia, justificando la necesidad de su creación y el impacto económico, social, medioambiental, administrativo y presupuestal que generaría su emisión;
3. El fácil acceso de las personas naturales y jurídicas al ejercicio de sus derechos y el cumplimiento de sus obligaciones
4. La simplificación administrativa de los trámites y servicios que prestan las entidades estatales, propendiendo, cuando sea procedente, a la realización de trámites por medios electrónicos;
5. La reducción efectiva y significativa de cargas administrativas a nivel nacional y subnacional;
6. La homologación y/o estandarización de las regulaciones, procedimientos, trámites y servicios administrativos del Estado; y,
7. La transparencia y proceso de consulta pública y participación ciudadana en la elaboración y aplicación del marco regulatorio en las dependencias y entidades de la administración pública estatal y los municipios.

Artículo 3.- Los entes responsables en Materia de Mejora Regulatoria

Responsables del procedimiento de la mejora regulatoria son: Poder Ejecutivo, Poder Legislativo, Poder Judicial, Gobiernos Regionales, Gobiernos Locales y organismos constitucionalmente autónomos.

Artículo 4. Creación de un Registro Nacional Integral de Regulaciones, Procedimientos, Trámites y Servicios Administrativos del Estado

Los entes responsables en materia de Mejora Regulatoria promoverán las acciones que sean necesarias para:

1. La creación de un Registro Nacional Integral de Regulaciones, Procedimientos, Trámites y Servicios Administrativos del Estado, aplicable a todas las entidades señaladas en el artículo 3 de la presente Ley, como una plataforma de acceso público, a fin de generar seguridad jurídica y facilitar su cumplimiento mediante el uso de las tecnologías de la información.
2. Una vez creado el Registro Nacional Integral señalado en el numeral 1 del presente artículo, la inscripción y actualización de regulaciones, procedimientos, trámites y servicios administrativos es permanente.


Artículo 5.- Instrumentos de mejora regulatoria

Constituyen instrumentos de mejora de la calidad regulatoria, entre otros: la Evaluación de Impacto Regulatorio; el Análisis de Calidad Regulatoria de procedimientos administrativos, establecido en el artículo 2 del Decreto Legislativo N° 1310; y, la Medición y Simplificación de procedimientos, trámites y servicios.

La implementación de la política de mejora de la calidad regulatoria tiene en cuenta criterios de gradualidad, en función de aspectos como el nivel de conectividad, población, nivel de la organización administrativa sub nacional, entre otros.

Artículo 6.- Deber de informar a la Comisión Ordinaria de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización del Estado del Congreso de la República


Los titulares de las entidades referidas en el artículo 3 deberán informar a la Comisión Ordinaria de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización del Estado del Congreso de la República, cada tres meses, respecto de las acciones que hubieran realizado en cumplimiento de la presente ley.


C. TUBINO

CARLOS TUBINO ARIAS SCHREIBER
Congresista de la República



MIGUEL ANGEL TORRES MORALES
Congresista de la República



JUAN CARLOS DEL AGUILA CARDENAS
Congresista de la República



MARÍA URSULA LETONA PEREYRA
Congresista de la República

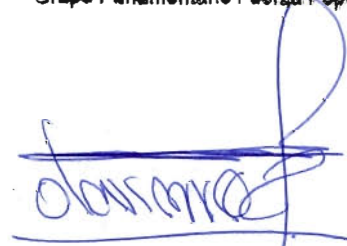


Lic. CLAYTON FLACO GALVÁN VENTO
Congresista de la República

ISRAEL LAZO JULCA
Congresista de la República



Daniel Salaverry Villa
Portavoz
Grupo Parlamentario Fuerza Popular



FREDDY SARMIENTO BETANCOURT
Congresista de la República

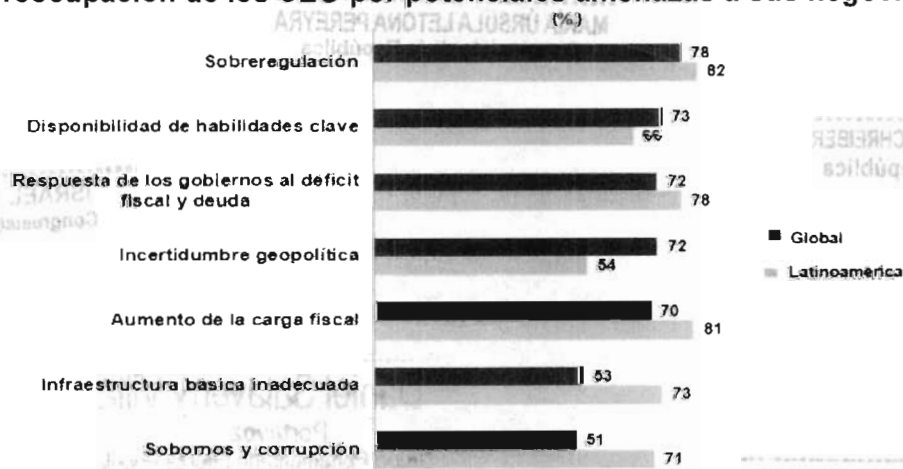
II. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

2.1. DELIMITACIÓN DEL PROBLEMA

En nuestro país, el exceso de regulaciones, conocido también como sobregulación¹, es uno de los problemas más graves que enfrentan los ciudadanos y el sector empresarial. En efecto, generar más empleo formal y obtener un servicio de calidad colisiona con el exceso de trámites en la administración pública, los cuales resultan en muchos de los casos inútiles, excesivos, redundantes o costosos, convirtiéndose en barreras burocráticas que generan no solo insatisfacciones en los administrados sino también una fuerte animadversión de éstos hacia el Estado, desalentando la inversión e incrementando la informalidad.

Este enorme impacto negativo se valida en la información proporcionada por la reconocida empresa auditora PwC (ex Price Waterhouse Coopers), que el 2015 publicó los resultados de una encuesta aplicado a Directores Ejecutivos (CEO, por sus siglas en inglés) que laboran en nuestro país, a quienes se les consultó sobre cuáles son las potenciales amenazas a sus negocios. Los resultados obtenidos son preocupantes. A nivel de CEO's de todo el mundo, el 78% considera que la mayor amenaza es la sobrerregulación, sin embargo este porcentaje se incrementa a nivel de CEO latinoamericanos a 82%.

Preocupación de los CEO por potenciales amenazas a sus negocios



Fuente: Diario Gestión. 21 de enero del 2015. PwC: Los CEO de Latinoamérica buscan tener trabajadores con mayores capacidades.

Los resultados comentados fueron nuevamente validados en enero de 2017², cuando se publicó los resultados de otra encuesta aplicados a los CEO's peruanos, por la PwC y sobre la misma temática. Lamentablemente la situación se ha acentuado, ya que el 88% de ejecutivos peruanos expresaron que la sobrerregulación junto a la inestabilidad social, constituyen las principales amenazas a sus negocios y al crecimiento del país.

¹ Sobrerregulación, es la generación de disposiciones o documentos normativos, que rompen con el principio de proporcionalidad de la regulación, generando control innecesario y excediendo el propósito de cada norma afectando el desempeño de la administración. La sobrerregulación es uno de los factores más distorsionantes de la competencia y de las inversiones.

² PwC. 20 años dentro de la mente de los CEO... ¿Qué viene a continuación? Enero 2017. Pág. 7

Cabe resaltar que en los últimos años, los distintos gobiernos hacen esfuerzos para disminuir la carga regulatoria aplicando estrategias de simplificación para "evitar caer en el riesgo de la sobre-regulación y de la incertidumbre regulatoria³", pero contradictoriamente, la sobre-regulación se incrementa o los resultados son lentos e irrelevantes. A nuestro criterio esta situación se explica entre otros, por la ausencia de una Política Integral (que abarque a todo el Estado) de Mejora Regulatoria que sustentamos en este documento.

2.2. SOBRE LA REGULACIÓN EN PERÚ EN AÑOS RECIENTES

2.2.1. Período 2000-2001

Se publicó el siguiente dispositivo legal:

- Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General publicado el 11 de abril de 2001. Esta Ley regula las actuaciones de la función administrativa del Estado y el procedimiento administrativo común desarrollado en las entidades de la Administración Pública. Esta norma regula asimismo los principios y demás aspectos que rigen al procedimiento administrativo.

2.2.2. Período 2001-2006

Se publicaron los siguientes dispositivos legales:

- Ley N° 27658, Ley Marco de Modernización de la Gestión Pública, publicada el 30 de enero de 2002, en la cual se declara al Estado peruano en proceso de modernización en sus diferentes instancias, dependencias, entidades, organizaciones y procedimientos, con la finalidad de mejorar la gestión pública y construir un Estado democrático, descentralizado y al servicio del ciudadano, con el propósito de obtener mayores niveles de eficiencia del aparato estatal, de manera que se logre una mejor atención a la ciudadanía, priorizando y optimizando el uso de los recursos públicos.
- Ley N° 28335, Ley que crea el Índice de Barreras Burocráticas de Acceso al Mercado impuestas a nivel local, publicado el 16 de agosto de 2004. Esta norma regula asimismo la competencia de la Ex Comisión de Acceso al Mercado, hoy Comisión de Eliminación de Barreras Burocráticas del INDECOPI para conocer de los actos de disposiciones de las entidades de la administración pública que impongan barreras burocráticas que impidan u obstaculicen ilegal o irracionalmente el acceso o permanencia de los agentes económicos en el mercado o que contravengan las disposiciones generales de la Ley N° 27444.

2.2.3. Período 2006-2011

Se publicaron las siguientes disposiciones normativas:

- Ley N° 28996, Ley de eliminación de sobrecostos, trabas y restricciones a la inversión privada, publicada el 04 de abril de 2007.

³ Diario Gestión. 17 de septiembre 2013. Declaraciones ex Ministro de Economía Luis Miguel Castilla.



- Dicha norma señala que constituyen barreras burocráticas los actos y disposiciones de las entidades de la Administración Pública que establecen exigencias, requisitos, prohibiciones y/o cobros para la realización de actividades económicas, que afectan los principios y normas de simplificación administrativa contenidos en la Ley N° 27444 y que limitan la competitividad empresarial en el mercado.
- Ley N° 29060, Ley del Silencio Administrativo, publicada el 07 de julio de 2007. Esta norma establece que el silencio administrativo positivo debe ser la regla en la calificación de los procedimientos administrativos.
- Ley N° 29091, Ley que dispone la publicación obligatoria de los documentos de gestión en el Portal del Estado Peruano y en los portales institucionales de las entidades públicas, publicada el 26 de setiembre de 2007. En el caso específico de los TUPA se establece la publicación obligatoria en el Portal de Servicios al Ciudadano y Empresas y en el portal institucional de la entidad.
- Ley N° 29158, Ley del Poder Ejecutivo (LOPE), publicada el 20 de diciembre de 2007. Esta Ley establece los principios y las normas básicas de organización, competencias y funciones del Poder Ejecutivo, como parte del Gobierno Nacional; las relaciones entre el Poder Ejecutivo y los Gobiernos Regionales y Locales; la naturaleza y requisitos de creación de las entidades públicas y los Sistemas Administrativos que orientan la función pública, en el marco de la Constitución Política del Perú y la Ley de Bases de la Descentralización. Esta Ley regula el principio de servicio al ciudadano señalando que las entidades del Poder Ejecutivo están al servicio de las personas y de la sociedad; actúan en función de sus necesidades, así como del interés general de la nación.
- Ley 29332, Ley que crea el Plan de Incentivos a la Mejora de la Gestión Municipal, publicada el 21 de marzo de 2009. Esta ley plantea entre otros, la simplificación de trámites generando condiciones favorables para el clima de negocios y promoviendo la competitividad local.
- Decreto Legislativo N° 1029, modifica la Ley del Procedimiento Administrativo General y la Ley del Silencio Administrativo, publicado el 24 de junio de 2008.
- Decreto Supremo N° 027-2007-PCM, publicado el 25 de marzo de 2007. Esta norma define y establece las políticas nacionales de obligatorio cumplimiento para las entidades públicas del Gobierno Nacional. La Política N° 10 se refiere a la simplificación administrativa.
- Decreto Supremo N° 079-2007-PCM, publicado el 08 de setiembre de 2007. Esta norma aprueba los Lineamientos para elaboración y aprobación de TUPA en el marco de la Ley N° 27444 y establece disposiciones para el cumplimiento de la Ley de Silencio Administrativo.
- Decreto Supremo N° 096-2007-PCM, publicado el 14 de diciembre de 2007. Esta norma establece las normas y lineamientos aplicables a las acciones de fiscalización posterior aleatoria de los procedimientos administrativos por parte del Estado.
- Decreto Supremo N° 004-2008-PCM, publicado el 18 de abril de 2008. Esta norma aprueba el Reglamento de la Ley N° 29091. Ley que modifica el párrafo 38.3 del artículo 38 de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, y establece la publicación de diversos dispositivos legales en el portal del Estado Peruano y en portales institucionales.

- Decreto Supremo N° 062-2009-PCM, publicado el 24 de setiembre de 2009. Esta norma aprueba el Formato del Texto Único de Procedimientos Administrativos (TUPA) y establece precisiones para su publicación.
- Decreto Supremo N° 025-2010-PCM, publicado el 13 de febrero de 2010. Esta norma modifica el numeral 10 del artículo 2° del Decreto Supremo N° 027-2007-PCM que define y establece las Políticas Nacionales de obligatorio cumplimiento para las entidades del Gobierno Nacional.
- Decreto Supremo N° 064-2010-PCM, publicado el 05 de junio de 2010. Esta norma aprueba la metodología de determinación de costos de los procedimientos administrativos y servicios prestados en exclusividad comprendidos en los Textos Únicos de Procedimientos Administrativos de las Entidades Públicas, en cumplimiento del numeral 44.6 del artículo 44 de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General.
- Decreto Supremo N° 007-2011-PCM, publicado el 28 de enero de 2011. Esta norma aprueba la Metodología de Simplificación Administrativa y establece disposiciones para su implementación, para la mejora de los procedimientos administrativos y servicios prestados en exclusividad.
- Resolución Ministerial N° 228-2010-PCM, publicado el 16 de julio de 2010. Esta norma aprueba Plan Nacional de Simplificación Administrativa.
- Resolución N° 274-2007/CAM-INDECOPI, publicada el 06 de febrero de 2008. Esta norma aprueba los Lineamientos de la Comisión de Acceso al Mercado del Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual (INDECOPI) sobre Simplificación Administrativa (Actualmente la Comisión se denomina Comisión de Eliminación de Barreras Burocráticas).

2.2.4. Período 2011-2016

Se publicaron los siguientes dispositivos normativos:

- Decreto Legislativo N° 1203, que crea el Sistema Único de Trámites (SUT) para la gestión integral de los Textos Único de Procedimientos Administrativos (TUPA). Fue publicado el 23 de setiembre de 2015.

El objeto de esta norma es efectuar la estandarización de los procedimientos administrativos y servicios prestados en exclusividad comunes en las entidades de la administración pública para la facilitación y optimización de los procedimientos en todos los sectores; realizar el monitoreo de los avances en simplificación administrativa de procedimientos y servicios prestados; y, coadyuvar en las labores de supervisión y fiscalización que desarrollan las entidades competentes sobre el cumplimiento de las normas contenidas en la Ley N° 27444.

- Decreto Supremo N° 091-2011-PCM que crea la Estrategia de Mejor Atención al Ciudadano, publicado el 03 de diciembre de 2011. Esta norma crea un mecanismo de atención a través de los siguientes canales: Presencial, Telefónico y Virtual. En este marco se impulsó la estrategia Mejor Atención al Ciudadano (MAC) que es un centro de atención en el que el Estado a través de un conjunto de Entidades ofrece servicios públicos en una misma plataforma integrada para brindar al ciudadano, rapidez, confianza, transparencia y comodidad en un solo lugar.

- Decreto Supremo N° 006-2013-PCM, publicado el 10 de enero de 2013. Esta norma aprueba la relación de autorizaciones sectoriales de las entidades del Poder Ejecutivo que deben ser exigidas como requisito previo para el otorgamiento de la Licencia de Funcionamiento, de acuerdo a la Ley N°28976, Ley Marco de Licencia de Funcionamiento.
- Decreto Supremo N° 074-2013-PCM, publicado el 20 de junio de 2013. Esta norma aprobó el Acta de Compromiso de Reforma de los Trámites Ganadores del Concurso "El Trámite De Más".
- Decreto Supremo 004-2014-Produce, publicado el 21 de noviembre 2014. Esta norma aprobó el Plan Nacional de Diversificación Productiva, que tiene como uno de sus ejes la "...b) adecuación de Regulación y Simplificación Administrativa...".
- Resolución Ministerial N° 048-2013-PCM, publicada el 22 de febrero de 2013. Esta norma aprobó el Plan Nacional de Simplificación Administrativa 2013-2016 el mismo que precisa las acciones necesarias, metas, indicadores, plazos y entidades públicas responsables de su ejecución.
- Resolución Ministerial N° 088-2015-PCM, publicada el 02 de abril de 2015. Esta norma aprobó el TUPA modelo de los procedimientos administrativos de Licencia de Funcionamiento e Inspecciones Técnicas de Seguridad en Edificaciones para las Municipalidades Provinciales y Distritales, a fin de que las entidades difundan en un mismo formato dichos procedimientos administrativos con requisitos y plazos estandarizados.
- Resolución Ministerial N° 186-2015-PCM, publicada el 12 de agosto de 2015, que aprueba el Manual para mejorar la Atención a la Ciudadanía que establece los nueve estándares que las entidades públicas deben cumplir para brindar atención de calidad al ciudadano. Asimismo, se dejó sin efecto la Resolución Ministerial N° 156-2013-PCM.
- Resolución de Contraloría N° 382-2013-CG, publicada el 18 de octubre de 2013. Esta norma Aprueban la Directiva N° 011-2013-CG-ADE denominada "Auditoría de Desempeño" y modifican disposiciones de las Normas de Auditoría Gubernamental y del Manual de Auditoría Gubernamental.
- Resolución de Contraloría 528-2014-CG, publicada el 29 de octubre de 2014. Esta norma aprueba la Directiva N° 008-2014-CG-PCOR "Transferencia de la gestión administrativa de los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales". De manera específica regula la presentación de información que las gestiones salientes deben proporcionar en el informe de entrega de cargo.

Adicionalmente, en la formulación de éstas normas se han tenido en cuenta disposiciones internacionales entre las que tenemos:

- Carta Iberoamericana de la Función Pública. Aprobada por la V Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado, Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, 26-27 de junio de 2003.
- Código Iberoamericano de Buen Gobierno. Aprobado por la VIII Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado en Montevideo, Uruguay, 22 y 23 de junio de 2006.

- Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico. Aprobada por la IX Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado, Pucón, Chile, 31 de mayo y 1 de junio de 2007.
- Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública. Aprobada por la X Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado, San Salvador, El Salvador, 26 y 27 de junio de 2008.
- Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública. Aprobada por la XI Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado - Lisboa, Portugal, 25 y 26 de junio de 2009.

Esta larga relación de disposiciones (que no son todas) -muchas de las cuales formuladas sin línea de base que permita anticipar que la medida logrará los objetivos y metas planteadas y sin monitorear su impacto en el tiempo- promulgadas en los últimos 15 años y que han pretendido enfrentar el monstruo de las sobrerregulaciones, **han organizado uno de los estados más burocratizados de América Latina**, no obstante que Perú tiene una de las economías más abiertas de la región.

La hipótesis anterior se sustenta en opiniones escritas de varios expertos y en estudios⁴ (CGR. "Estudio mejora regulatoria y simplificación de procedimientos administrativos que afectan la inversión" y OCDE. "Política Regulatoria en el Perú. Uniendo el Marco para la Calidad Regulatoria"); así como, en los resultados de mediciones mundiales. A continuación presentamos los impactos de la sobrerregulación:

1. El Perú ha retrocedido en el Índice de Competitividad Global⁵ -el cual incluye al indicador de sobrecarga regulatoria. Pasó del puesto 65 que tenía en el periodo 2014-2015 al puesto 67 en el periodo 2016-2017; mientras que México que se encuentra implementando un intenso programa de mejora regulatoria -solo a nivel del gobierno federal-, ha mejorado su competitividad de manera formidable, pasó en los mismos periodos del puesto 61 al puesto 51.

⁴ CGR. Contraloría General de la República. Estudio mejora regulatoria y simplificación de procedimientos administrativos que afectan la inversión. Lima, Febrero 2016. Tomado de http://www.contraloria.gob.pe/wps/wcm/connect/3336861e-bb7f-4fd2-afaf-3f818138cb27/NP_13_2016_.pdf?MOD=AJPERES&ContentCache=NONE&CACHEID=3336861e-bb7f-4fd2-afaf-3f818138cb27 y OCDE (2016). Política Regulatoria en el Perú. Uniendo el Marco para la Calidad Regulatoria. Paris. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264260054-en>

⁵ World Economic Forum. Informe Global de Competitividad 2016-2017. Switzerland 2016. P. 399. Tomado de http://www.cdi.org.pe/pdf/IGC/2016-2017/the_global_competitiveness_report_2016-2017.pdf

Ranking de Competitividad Global comparado

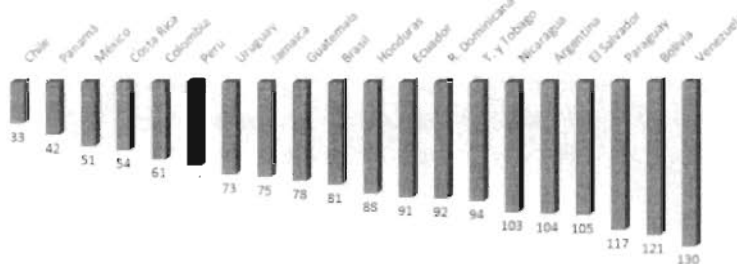
2014 - 2015	2015 - 2016	2016 - 2017
Ranking de Competitividad Global (144 países)	Ranking de Competitividad Global (140 países)	Ranking de Competitividad Global (138 países)
1 Suiza	1 Suiza	1 Suiza
33 Chile	35 Chile	33 Chile
61 México	57 México	51 México
65 Perú	61 Colombia	61 Colombia
66 Colombia	69 Perú	67 Perú
131 Venezuela	132 Venezuela	130 Venezuela

Fuente: Foro Económico Mundial.

Elaboración: Departamento de Estudios CGR (2014-2016) y Despacho Congresista Úrsula Letona (2016-2017)

A nivel de América Latina en el índice de competitividad en el periodo 2016-2017, el Perú se encuentra ubicado en el puesto quinto del ranking (puesto 67). Chile lidera el ranking encontrándose en el puesto 33 y el último país es Venezuela, encontrándose en el puesto 130 de un total de 138 países.

Perú: Ubicación en el Ranking Latinoamericano de Competitividad



Fuente: Foro Económico Mundial

2. A nivel global, la sobrecarga regulatoria constituye uno de los problemas de nuestro país. Según el reciente Reporte Global de Competitividad (RGC) 2016-2017 del World Economic Forum (WEF), por tercer año consecutivo el Perú ha retrocedido en materia de carga de regulación de negocios. Este indicador evalúa el grado de dificultad que tienen las empresas para cumplir con los requerimientos administrativos como permisos, regulaciones o reportes.

Perú: Ubicación en el Ranking Mundial de Sobrecarga Regulatoria 2013-2017

Período	Países evaluados	Calificación	Ubicación del Perú
2013-2014	144	2.9	113
2014-2015	144	2.7	127
2015-2016	140	2.4	133
2016-2017	138	2.2	134

Fuente: Foro Económico Mundial⁶

Elaboración: Despacho de la Congresista Úrsula Letona Pereyra

⁶ The Global Competitiveness Report 2013–2014, 2014-2015, 2015-2016 y 2016- 2017. Peru, 1.09. Burden of Government Regulation.

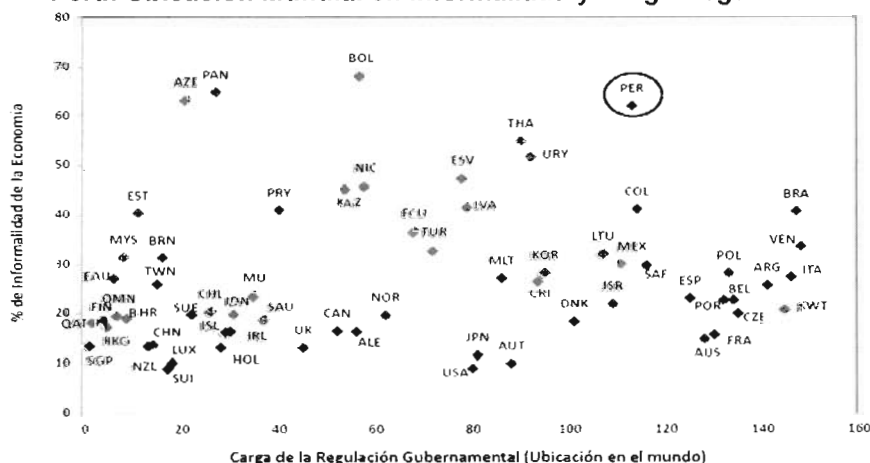
Como se aprecia, luego que en el periodo 2013 – 2014, según el reporte de competitividad global, nos ubicáramos en una posición crítica en sobrecarga regulatoria (puesto 113 de 144 países), en los tres últimos periodos consecutivos nuestra situación se agudizó, pasamos del Puesto 113 al 134, estando según el último reporte “con tendencia a la baja”. Los decretos legislativos promulgados entre noviembre y diciembre de 2016 por el Gobierno, en el marco de la delegación de facultades legislativas y las medidas implementadas en este contexto, aún no han sido evaluados.

Respecto a esta situación (antes de noviembre de 2016) César Peñaranda, Director Ejecutivo del Instituto de Economía y Desarrollo Empresarial de la Cámara de Comercio de Lima (IEDEP-CCL), manifestó *"Dicho resultado es alarmante, lo cual demostraría un deterioro sistemático en la relación Estado – mercado que afecta aspectos claves para una mayor inversión y crecimiento económico"*. Asimismo, precisó que la excesiva carga regulatoria afecta la operación de las empresas, frena las iniciativas emprendedoras e impacta negativamente en la productividad-competitividad (incrementa costos reales) de los agentes económicos.

Respecto a la calificación de 2.2 sobre 7 obtenida por Perú en el Reporte de 2016-2017, este resultado constituye la peor calificación obtenida por nuestro país.

3. La sobrecarga de normas y trámites genera barreras de acceso a la formalidad constituyéndose en un gatillador de la informalidad. A nivel mundial nuestro posicionamiento es crítico.

Perú: Ubicación Mundial en Informalidad y Carga Regulatoria



Fuente: Global Competitiveness Index 2014-2015

Elaboración: Foro Económico Mundial

Algunos datos sobre la informalidad en el Perú (OIT/FORLAC, con fuente de INEI 2014): El sector informal genera el 19% del PBI; el 74% de la PEA tiene un trabajo informal; el 65% de las empresas son informales.

Asimismo, el 67% de las empresas informales no tienen RUC, no lleva registros contables y no tiene local; el 65% de los trabajadores no aporta al sistema de pensiones y el 37% no está afiliado a ningún seguro de salud; y, el ingreso promedio en los segmentos formales, más que duplica el ingreso en los segmentos informales, ampliándose la brecha con la edad y el nivel educativo.

Uno de los factores que genera informalidad y resta competitividad a nuestro país es la tramitomanía⁷ del Estado. Observemos la ubicación de nuestro país en el ranking de informalidad en América Latina con datos al 2010 del Banco Mundial.

Ranking del tamaño de la economía informal en América Latina

Puesto	País	Economía Informal como % del PBI
1	Bolivia	66%
2	Panamá	64%
3	Perú	58%
4	Haití	56%
5	Guatemala	51%
6	Uruguay	51%
7	Honduras	48%
8	El Salvador	45%
9	Nicaragua	45%
10	Brasil	39%
11	Paraguay	39%
12	Colombia	37%
13	Jamaica	35%
14	Venezuela	34%
15	Ecuador	32%
16	República Dominicana	32%
17	México	30%
18	Costa Rica	26%
19	Argentina	25%
20	Chile	19%

Datos Actualizados al 2010

Fuente: Banco Mundial

Elaboración: cafeconlenin.wordpress.com

Es indudable que la informalidad genera impactos negativos. Entre ellos⁸:

- Potencia actividades de subsistencia de bajo valor agregado.
- Arrastra hacia abajo la productividad global de la economía.
- Frena el progreso económico y social del país.
- Ofrece condiciones laborales de mala calidad.
- Favorece la trasmisión intergeneracional de pobreza.
- Alimenta un espiral de baja productividad y pobreza.
- Genera deberes y derechos diferenciados.
- Reduce la capacidad de inversión del Estado en desarrollo.
- Incide negativamente en el desarrollo humano.

⁷ Según el Diccionario de la Real Academia Española: De trámite y -manía. 1. f. Col. Empleo exagerado de trámites.

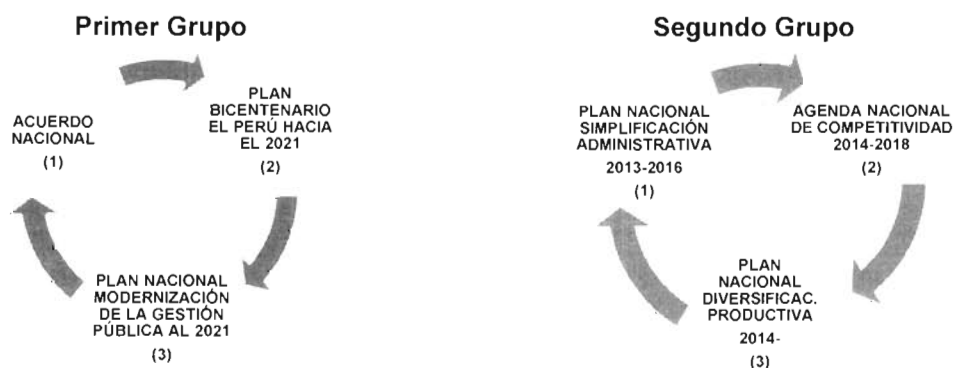
⁸ Roberto Villami, especialista OIT. La economía informal. Causas, consecuencias y ejes de solución. 23º Congreso de Gestión de Personas. Rompiendo Paradigmas. APERHU-CENTRUM Católica. 2014.

En este mismo orden de ideas, consideramos que la sobrerregulación debe ser eliminada si pretendemos acometer una estrategia global de combate a la informalidad.

Al respecto, Guy Ryder⁹, Director General de la OIT dice: "Hoy es más claro que el gran desafío contemporáneo de América Latina es absorber la economía informal. Esa será la prioridad en los próximos veinte años. Que el 50% de la actividad productiva no tenga responsabilidad frente al Estado es un costo enorme. Por eso es que cada vez más los países quieren la formalización. El desarrollo pasa por ahí. Es un desafío complejo."

4. Las políticas y planes para mejorar la calidad de las regulaciones implementadas por el Estado y simplificar los procedimientos administrativos no han logrado los objetivos planteados. Continuamos teniendo regulaciones administrativas alejadas del ciudadano y excesivamente burocrático.

En más de 15 años, el Estado a partir del Acuerdo Nacional¹⁰ y del Plan Bicentenario: El Perú hacia el 2021, ha promulgado leyes de la República, decretos legislativos, decretos supremos, resoluciones ministeriales y otras normas de ámbito nacional y no hemos acometido con éxito la mejora de nuestras regulaciones.



El actual gobierno que preside Pedro Pablo Kuczynski, a fines de 2016, en el marco de las facultades legislativas delegadas promulgó los siguientes dispositivos:

- **Decreto Legislativo 1246**, "Decreto Legislativo que aprueba diversas medidas de simplificación administrativa", publicado el 10 de noviembre de 2011.

Esta norma establece que las entidades de la Administración Pública de manera gratuita, a través de la **interoperabilidad**, interconecten, pongan a disposición, permitan el acceso o suministren la información o bases de datos actualizados que administren, recaben, sistematicen, creen o posean respecto de los usuarios o administrados, que las demás entidades requieran necesariamente y de acuerdo a ley, para la tramitación de sus procedimientos administrativos y para sus actos de administración interna; y su implementación progresiva a favor de

⁹ Ídem.

¹⁰ El Acuerdo Nacional es el conjunto de políticas de Estado elaboradas y aprobadas sobre la base del diálogo y del consenso, luego de un proceso de talleres y consultas a nivel nacional, con el fin de definir un rumbo para el desarrollo sostenible del país y afirmar su gobernabilidad democrática. La suscripción del Acuerdo Nacional se llevó a cabo el 22 de julio de 2002, con la participación del entonces Presidente de la República, los principales representantes de las organizaciones políticas y de la sociedad civil. Actualmente tiene aprobados 34 Políticas de Estado.

los administrados. También prohíbe la **exigencia** a los administrados de información que puedan obtenerse directamente mediante la interoperabilidad. Asimismo, **facilidades** para efectuar el pago de derechos administrativos; **otorgar valor** al Documento Nacional de Identidad independiente de su vigencia; la **eliminación** de la exigencia del certificado de supervivencia u otras constancias de sobrevivencia; y, **prohibición** de requerir el certificado de mudanza domiciliaria u otras constancias de similar naturaleza.

- **Decreto Legislativo 1256**, "*Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Prevención y Eliminación de Barreras Burocráticas*" publicado el 08 de diciembre de 2016.

Entre sus principales disposiciones tenemos:

- Una barrera burocrática se podrá materializar, entre otros, a través de disposiciones normativas.
 - Basta con que un ciudadano haga una denuncia de existencia de una barrera burocrática para iniciar todo el proceso de revisión.
 - En caso INDECOPI declare la ilegalidad de barreras burocráticas materializadas en disposiciones normativas, dispone su inaplicación con efectos generales.
 - Los funcionarios y servidores públicos, cualquiera que fuera su régimen laboral o contractual, que apliquen barreras burocráticas, previamente declaradas ilegales o carentes de razonabilidad, podrán ser multados hasta por 20 UIT. Asimismo, podrán ser multadas las entidades públicas, hasta con un importe similar, en caso sus funcionarios o servidores exijan requisitos adicionales o plazos mayores, a los previstos legalmente, o cobros que no corresponden, entre otros.
 - Las entidades públicas no podrán interponer demanda contencioso-administrativa contra las resoluciones que emita el INDECOPI, salvo que cuenten con autorización tanto del titular de la entidad como de la Presidencia del Consejo de Ministros.
- **Decreto Legislativo 1272**, "*Decreto Legislativo que modifica la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General y deroga la Ley N° 29060, Ley del Silencio Administrativo*", publicado el 21 de diciembre de 2016.

Esta norma establece lo siguiente:

- Incorpora el Principio de Responsabilidad, en virtud del cual la autoridad administrativa está obligada a responder por los daños ocasionados contra los administrados como consecuencia del mal funcionamiento de la actividad administrativa.
- Estandariza los procedimientos administrativos (requisitos, tasas, notificaciones y procedimientos de fiscalización) de todas las entidades públicas.
- Incorpora expresamente la actividad administrativa de fiscalización, como aquella constituida por el conjunto de actos y diligencias de investigación, supervisión, control o inspección sobre el cumplimiento de las obligaciones, prohibiciones y otras limitaciones exigibles a los administrados, derivados de una norma legal o reglamentaria; el cual



debe tener un enfoque de cumplimiento normativo, de prevención del riesgo, de gestión del riesgo y tutela de los bienes jurídicos protegidos.

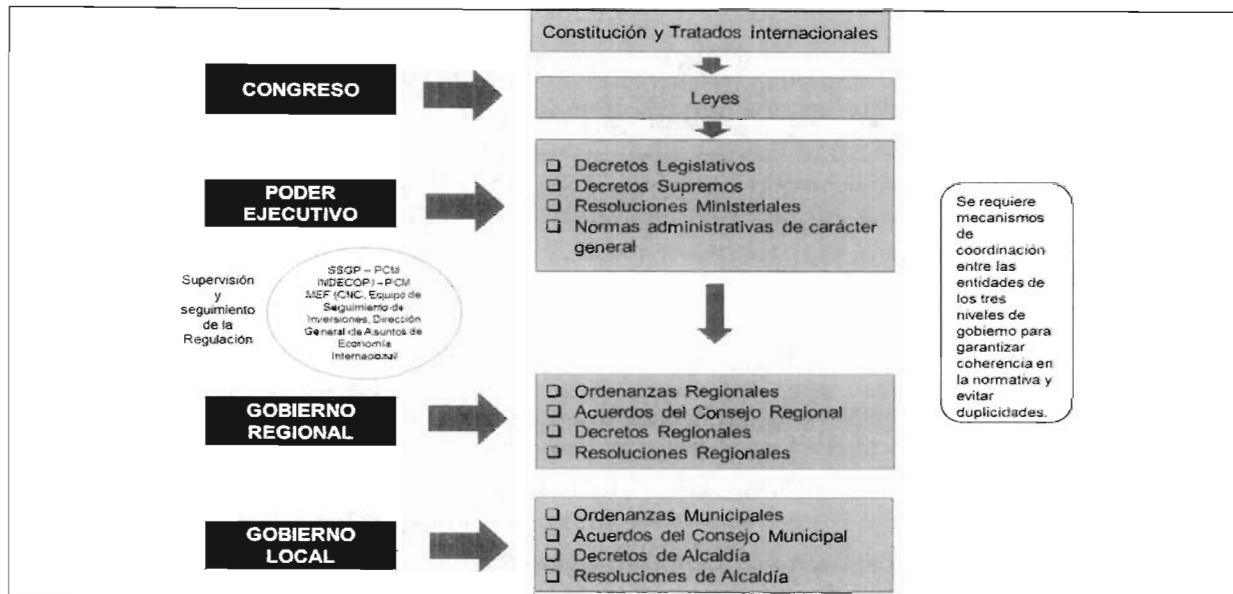
- Normaliza que los permisos, licencias y autorizaciones para desarrollar una actividad no estarán sujetas a plazo, salvo que alguna norma sectorial regule lo contrario.
- **Decreto Legislativo 1310**, "*Decreto Legislativo que aprueba medidas adicionales de simplificación administrativa*", publicado el 30 de diciembre de 2016.

Esta norma establece el Análisis de Calidad Regulatoria de procedimientos administrativos, 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, evaluándose también principios como el costo – beneficio, necesidad, efectividad, proporcionalidad, las mismas que serán validados por una Comisión Multisectorial de Calidad Regulatoria, presidida por la Presidencia del Consejo de Ministros.

En este contexto establece que las normas que no se evalúen o se ratifiquen quedarán derogadas; para las disposiciones normativas vigentes, el plazo máximo de ratificación por parte de la Comisión Multisectorial vence el 31 de diciembre de 2018; los usuarios o administrados podrán denunciar el incumplimiento de la norma ante la Comisión de Eliminación de Barreras Burocráticas del INDECOPI; y, constituye falta de carácter disciplinario del directivo o servidor público el incumplimiento de las disposiciones y plazos establecidos.

Asimismo, contempla normas relacionadas a la simplificación para la emisión, remisión y conservación de documentos en materia laboral; curatela especial para personas adultas mayores para efectos pensionarios y devolución del FONAVI; autorización excepcional para viajes de menores; reconocimiento de titularidad de registros, certificados, permisos y otros procedimientos administrativos; autorización para el uso total o parcial de lunas o vidrios oscurecidos o polarizados en vehículos; sistemas de Trámite Documentario de las Entidades de la Administración Pública; y, la creación del Diario Oficial El Peruano Electrónico.

5. Existen múltiples entidades encargadas de establecer regulaciones, procedimientos, trámites y servicios administrativos del Estado peruano sin que haya una evaluación previa respecto a su impacto y sin la coordinación integral de ningún ente estatal. Esta situación genera superposiciones y duplicidades.



Fuente: Contraloría General de la República. Estudio mejora regulatoria y simplificación de procedimientos administrativos que afectan la inversión.

- El exceso de normas y procedimientos dificulta a los administrados identificar el camino para obtener todas las autorizaciones, permisos y licencias que el Estado habilita, lo que afecta la competitividad a nivel de todo el país. Al respecto, Luis Salazar Steiger, ex Presidente de la Sociedad Nacional de Industrias (SIN) en el periodo 2012-2014, en una entrevista llevada a cabo el 07 de febrero de 2014 al Diario Gestión, afirmó "...el Perú es un país sobrerregulado. Para que una micro o pequeña empresa pueda adecuarse a todo el sistema tributario, necesita alrededor del 25% de sus ventas para pagar al contador, asistente y todo lo que debe hacer para cumplir con los requisitos que se les exige".

En relación a este temática consignamos información consignada en el ya referido estudio de la Contraloría General de la República y de otras fuentes:

- Según La Secretaría de Gestión Pública existirían entre 4,000 a 4,100 trámites, como stock normativo de carácter nacional.
- Existen cerca de 600 mil normas vigentes. Se ha calcula que un ciudadano requeriría 10 años para leer toda la normativa. (Gaceta Jurídica / Gutiérrez: 2015).
- No existe una revisión constante del "stock normativo" para determinar su derogación, modificación o actualización (El "Análisis de Calidad Regulatoria", establecida en el Artículo 2 del Decreto Legislativo N° 1310, constituye una estrategia valida).
- Débil análisis costo-beneficio de las normas: uso limitado de herramientas de análisis de impacto regulatorio.
- Existen leyes que tienen más de 4,500 días sin ser reglamentadas.
- No se cuenta con criterios estandarizados, que reduzcan el nivel de discrecionalidad de los funcionarios en la aplicación de los procedimientos.



- No se consideran procedimientos de validación de las normas (implementación escalonada, fases piloto, etc.) que permita realizar ajustes y facilitar su seguimiento.
 - Falta de estandarización de los Textos Únicos de Procedimientos Administrativos (TUPA) en aquellos procedimientos comunes aplicables a todas las localidades.
 - No se asignan recursos a las entidades para una adecuada implementación de las normas.
 - Alta rotación de funcionarios y equipos afectan la predictibilidad de las normas, debido a la modificación de los criterios de evaluación.
 - Falta de capacitación adecuada a los funcionarios sobre aspectos normativos vinculados a los procedimientos administrativos.
7. Por otro lado, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) en el marco del Programa País Perú-OCDE ha publicado el Estudio denominado "Política Regulatoria en el Perú, Uniendo el Marco para la Calidad Regulatoria", en la que se resalta el significativo crecimiento económico, el bienestar y la reducción de la pobreza, desde la introducción de las reformas en la década de 1990 reafirmando la necesidad de continuar en este camino, para lo cual se requiere implementar "una política regulatoria clara".

Principales Hallazgos del estudio elaborado por la OCDE

- Perú carece de una política regulatoria de gobierno integral, a pesar de contar con muchos elementos que formarían parte de ella.
- Los programas y estrategias de política regulatoria están dispersos en los ministerios y agencias. Asimismo, no existe supervisión para el trabajo regulatorio de estas oficinas.
- Aunque se cuenta con algunos de los componentes, Perú no tiene un sistema formal para evaluar las propuestas de regulación y las regulaciones que están sujetas a modificaciones, con el objetivo de identificar si existe un beneficio positivo neto a la sociedad y si son coherentes con otras políticas gubernamentales.
- La Comisión de Coordinación Viceministerial (CCV) evalúa la calidad de las propuestas regulatorias o sus modificaciones, pero sólo las regulaciones con impacto multi-sectorial.
- Los inventarios de leyes, reglamentos y trámites son de difícil acceso, y no hay un registro único que los incluya a todos; esto genera incertidumbre para los ciudadanos y las empresas en cuanto a las obligaciones legales que deben cumplir.
- No existe una política general sobre cumplimiento y aplicación regulatoria en las agencias gubernamentales, y tampoco existen manuales o guías para llevar a cabo inspecciones.



- Aunque existe una estrategia de simplificación administrativa en funcionamiento, no hay una línea de base para medir las cargas administrativas, lo cual puede dificultar la orientación de recursos y la comunicación de resultados.
- Perú no ha desarrollado una política regulatoria para gobiernos sub-nacionales, y como resultado existe una coordinación limitada entre los niveles de gobierno central y sub-nacional para lograr tener un marco regulatorio nacional coherente y promover buenas prácticas y herramientas regulatorias.
- Los reguladores económicos en Perú cuentan con un alto grado de independencia para ejercer presupuesto y tomar decisiones, y muestran prácticas de transparencia y rendición de cuentas más desarrolladas que los órganos del gobierno central. No obstante, éstos aún dependen del gobierno central para varios asuntos administrativos y de recursos humanos, su carácter independiente garantiza prácticas de rendición de cuentas más profundas, y necesitan adoptar un proceso sistematizado para evaluar los borradores de regulación.

Algunas Recomendaciones contenidas en el estudio elaborado por la OCDE

- Establecer un órgano supervisor que concentre la mayor parte, si no es que todas, las actividades y herramientas de política regulatoria que actualmente se encuentran dispersas en diversos ministerios, agencias y oficinas.
- Emitir una declaración sobre política regulatoria con objetivos claros, e incluir esta declaración en una ley u otro documento legal vinculatorio. Esta declaración debe contener todas las estrategias y herramientas específicas para una gestión eficaz de todo el ciclo de gobernanza regulatoria: desde la evaluación ex ante de la propuesta regulatoria, incluyendo el diseño de la regulación basada en evidencia; consultas públicas y participación de los actores involucrados; simplificación administrativa y revisión del inventario de regulación, incluyendo la evaluación ex post; inspecciones e implementación; y planeación prospectiva.
- Crear un registro central en línea y de acceso gratuito de leyes y otros instrumentos regulatorios que esté completo y actualizado.
- Medir las cargas administrativas generadas por trámites y obligaciones de información.
- Otorgar a la Comisión de Eliminación de Barreras Burocráticas más independencia, incluyendo un esquema para un proceso de toma de decisiones más independiente y un órgano de gobierno, de forma que pueda desempeñar sus funciones de forma más eficaz.
- Incluir la política de inspecciones y cumplimiento de las regulaciones como parte integral de la política regulatoria. Desarrollar directrices generales relacionadas con los objetivos, tales como códigos de conducta y prevención de la corrupción, organización y planeación de inspecciones, así como de transparencia.

- Al emitir la declaración de política regulatoria, incluir medidas formales de coordinación con los gobiernos sub-nacionales para promover un marco regulatorio nacional coherente, tales como conferencias para intercambiar prácticas, centros de atención y documentos de guía; y promover activamente la adopción de herramientas regulatorias tales como el análisis de las propuestas regulatorias, consulta pública y participación de los actores interesados.
- Fortalecer la gobernanza de los reguladores económicos al revisar sus vínculos legales con el gobierno central para fortalecer su toma de decisiones; al mejorar las políticas actuales para hacer que los reguladores sean más responsables ante el gobierno central, el Congreso y el público en general; y al introducir un sistema de evaluación ex ante del impacto regulatorio.

Como apreciamos, la sobrerregulación impacta negativamente en la competitividad de todos los actores económicos independiente de su tamaño; en la economía; en el aspecto organizacional de las entidades públicas nacionales y subnacionales; y, en la relación Estado – administrado.

Por otro lado, la sobrerregulación constituye el caldo de cultivo, en el que se gestan las características más detestadas en los servidores públicos como la ineficiencia, la negligencia y la corrupción. Asimismo, la sobrerregulación y la incertidumbre regulatoria caracterizan nuestra normatividad administrativa en todos los niveles de gobierno, los organismos reguladores, el Poder Judicial y el Poder Legislativo, generando daños a la sociedad en su conjunto.

También explica en parte la actual desaceleración económica. En efecto, en el plano interno, la ralentización¹¹ de la actividad productiva tiene su explicación entre otros en la sobrerregulación que aleja las inversiones y traba el inicio de importantes inversiones públicas y privadas.

Ante este estado de cosas, **¿Qué hacer frente a esta situación?**

Algunas voces dicen que hay que esperar los resultados e impactos diseñados en los Decretos Legislativos 1246, 1256, 1272 y 1310 de reciente publicación, para recién ajustar o proponer nuevas estrategias de simplificación o de regulación. Otros manifiestan que estas estrategias son suficientes para incrementar nuestra competitividad país, acelerar nuestra economía y atraer inversiones.

Evidentemente esperar resultados con toda la experiencia acumulada y evidenciada con prolijidad, permaneciendo impávidos sin hacer nada desde el Poder Legislativo, no es el camino correcto.

Como hemos apreciado, las distintas estrategias normativas desarrolladas han constituido soluciones parciales a un problema del Estado en su conjunto. Hasta la fecha el Estado peruano no se ha propuesto la Implementación de una Política de Mejora de las Regulaciones, Procedimientos, Trámites y Servicios Administrativos del Estado Peruano y la Creación del Registro Nacional Integral en dichas materias.

¹¹ Ralentizar es la acción que permite lograr que algo se vuelva más lento o se desarrolle con menor rapidez. Esto quiere decir que la ralentización consiste en reducir la velocidad o en dotar de lentitud a un cierto procedimiento.



El Estado peruano necesita auto exigirse una política de mejora regulatoria, que sea generada por el Poder Ejecutivo en el marco de un proyecto de ley -que por primera vez- *"declare de necesidad pública e interés nacional la Implementación de una Política de Mejora de las Regulaciones, Procedimientos, Trámites y Servicios Administrativos del Estado Peruano y la Creación del Registro Nacional Integral en dichas materias"*.

En efecto, la Mejora Regulatoria es una política pública que tiene como objetivo garantizar que el resultado de los procesos sometidos a determinadas normas y reglas, sea mayor el beneficios que el costo, asimismo, que responda al interés público para promover el buen funcionamiento de los mercados, incremente la competitividad de la economía, genere empleos, mejore la distribución del ingreso y, en general, eleve el nivel de bienestar de la población.

La Mejora Regulatoria implica llevar a cabo procesos que necesariamente eliminan algunas regulaciones específicas con el fin de obtener una simplificación administrativa y de emisión de nuevas normas y reglas medibles en su impacto regulatorio.

Al respecto, a pesar del intenso trabajo que viene realizando la Secretaría de Gestión Pública (SGP) de la PCM, con el propósito de implementar los decretos legislativos promulgados por el Gobierno, en su agenda legislativa pendiente en materia de modernización de la gestión pública¹² ha considerado en materia de *"3. Atención al ciudadano"* la necesidad de *"Emitir una norma que declare de interés nacional Mejorar la Calidad de los servicios y Atención a la Ciudadanía"*.

2.3. DESARROLLO DE LA PROPUESTA LEGISLATIVA

En estricto la propuesta legislativa plantea tres (3) ejes:

2.3.1. Declarar de necesidad pública e interés nacional la Implementación de una Política de Mejora integral, continua y permanente de las Regulaciones, Procedimientos, Trámites y Servicios Administrativos del Estado Peruano.

La declaración de necesidad pública e interés nacional deviene en trascendental porque otorga obligatoriedad legal a la formulación y posterior publicación de una Política de Mejora Regulatoria. El Poder Ejecutivo a través de la SGP de la PCM, tiene que trabajar en la formulación de la política constituyendo en la idea principal, que la formulación de la misma, responda a la exigencia de una ley y no exista la posibilidad que su formulación sea detenida por diversos criterios.

Se debe tener en cuenta que la Política de Mejora Regulatoria tendría dos vías:

1. El análisis del flujo regulatorio con el propósito que la nueva regulación, desde el momento en que está siendo formulada por los reguladores, debe ser sometida a un proceso de mejora regulatoria; y, estar sustentadas en una manifestación de impacto regulatorio; y,
2. La revisión del acervo regulatorio actual debido a que resulta indispensable realizar revisiones periódicas de la regulación vigente debiéndose impulsar programas de mejora regulatoria cada cierto periodo de tiempo.

¹² Oficio N° 305-2017-PCM/SGP de fecha 26 de mayo de 2017, dirigido a la Congresista María Úrsula Letona Pereyra.

La declaración de necesidad pública e interés nacional encaja perfectamente en lo establecido en el Informe Legal N° 036-2013-JUS/DNAJ, formulado el 10 de abril de 2013, por la Dirección General de Desarrollo y Ordenamiento Jurídico (DGDOJ) del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (MINJUS) en el documento denominado "*Informe Legal sobre la naturaleza jurídica e implicancias de las normas consideradas declaraciones de necesidad pública e interés nacional*".

En efecto, la presente iniciativa legislativa tiene como objetivo el bienestar de la sociedad, atendiendo a los siguientes parámetros:

- Su contenido se encuentra vinculado al bien común.
- Contribuye a la realización de la dignidad humana.
- Fortalece los principios democráticos y la convivencia pluralista.
- Permite evaluar otros dispositivos normativos que contienen derechos y deberes constitucionales, así como legales.
- Integra un proceso de toma de decisión que es materializado por los entes competentes del Estado.

2.3.2. Crear el Registro Nacional Integral en dichas materias.

No se tiene certeza sobre el número de regulaciones que tiene el Estado Peruano en todos los niveles de gobierno, el Poder Judicial, el Poder Legislativo, los organismos públicos reguladores y los organismos constitucionalmente autónomos, pero como hemos referido, en nuestro país habrían 600 mil regulaciones de diferente tipo.

La idea es crear el Registro Nacional para conocer con exactitud cuántas y cuáles son las normas que constituyen nuestro stock regulatorio. Esta información es clave porque a partir de esta base se puede acometer una evaluación objetiva de las distintas regulaciones sobre su pertinencia, modificación o derogación. No es posible luchar contra la carga regulatoria sino tenemos inscrito a toda las normas en un registro nacional.

Una vez inscrita las normas en este Registro recién es posible realizar con objetividad un proceso de evaluación integral que comprenda entre otros: i) la definición y objetivos de la regulación, ii) la exigibilidad de los trámites y la posibilidad de reducirlo, iii) su impacto regulatorio, iv) la posibilidad de su integración con otras regulaciones, v) la posibilidad de su derogación.

El registro aporta seguridad jurídica y facilita el cumplimiento de las regulaciones establecidas, por lo que estamos planteando su carácter obligatorio y su permanente actualización. Toda regulación no inscrita en el Registro no puede ser exigible en su aplicación por autoridad administrativa alguna, ni tampoco puede ser aplicable en forma distinta a como se encuentre establecido. Debe establecerse que aquel servidor que incumpla este mandato puede ser destituido o inhabilitado.

Es importante señalar que, en todo el acervo regulatorio existente en nuestro país, nunca se propuso la creación del Registro Nacional de Regulaciones, Procedimientos, Trámites y Servicios Administrativos del Estado Peruano, por ello, la presente iniciativa legislativa le otorga un valor especial a este Registro y lo considera vital en el proceso de acercar el Estado al ciudadano.



Sin registro no hay mejora, sin mejora no hay reforma y sin reforma no hay cambios. Sin reformas ni cambios en la regulación administrativa el futuro del país en esta temática aparece sombrío.

2.3.3. Propuesta de iniciativa legislativa de Política de Mejora de las regulaciones, procedimientos, trámites y servicios administrativos

La presente propuesta legislativa establece que el Poder Ejecutivo proponga un proyecto de ley de Mejora de las regulaciones, procedimientos, trámites y servicios administrativos, con el objeto establecer la estructura institucional, los principios, definiciones, bases generales, procedimientos e instrumentos pertinentes. Evidentemente esta propuesta debe cumplir el procedimiento de consulta a la ciudadanía.

Partimos de la idea principal que una de las claves para acometer una estrategia efectiva de disminución de la carga regulatoria, sea invertir la manera cómo se miran las cosas. Por ejemplo, entender que la culpa de la informalidad no está en los informales, en los problemas culturales ni en la idiosincrasia de los agentes económicos, sino en el Estado, en las leyes, en los reglamentos y en la asfixiante normatividad estatal.

Si el Estado invierte la forma de contemplar las cosas, la sociedad, los informales y los protagonistas de la economía se convertirán en sus aliados en la simplificación administrativa.

La consulta de la propuesta legislativa de Mejora de las Regulaciones, Procedimientos, Trámites y Servicios Administrativos del Estado Peruano y la Creación del Registro Nacional Integral en dichas materias, generará un importante valor agregado en términos de beneficios y costos sociales, pues los comentarios que se recibirán durante el tiempo que demore su pre publicación de seguro contribuirán significativamente en su perfeccionamiento y en su "licencia social".

2.4. MARCO JURÍDICO DE LA INICIATIVA

La presente iniciativa legislativa es formulada en el marco de la Ley N° 27658, Ley Marco de Modernización de la Gestión Pública, en la cual se declara al Estado peruano en proceso de modernización en sus diferentes instancias, dependencias, entidades, organizaciones y procedimientos, con la finalidad de mejorar la gestión pública y construir un Estado democrático, descentralizado y al servicio del ciudadano, con el propósito de obtener mayores niveles de eficiencia del aparato estatal, de manera que se logre una mejor atención a la ciudadanía, priorizando y optimizando el uso de los recursos públicos.

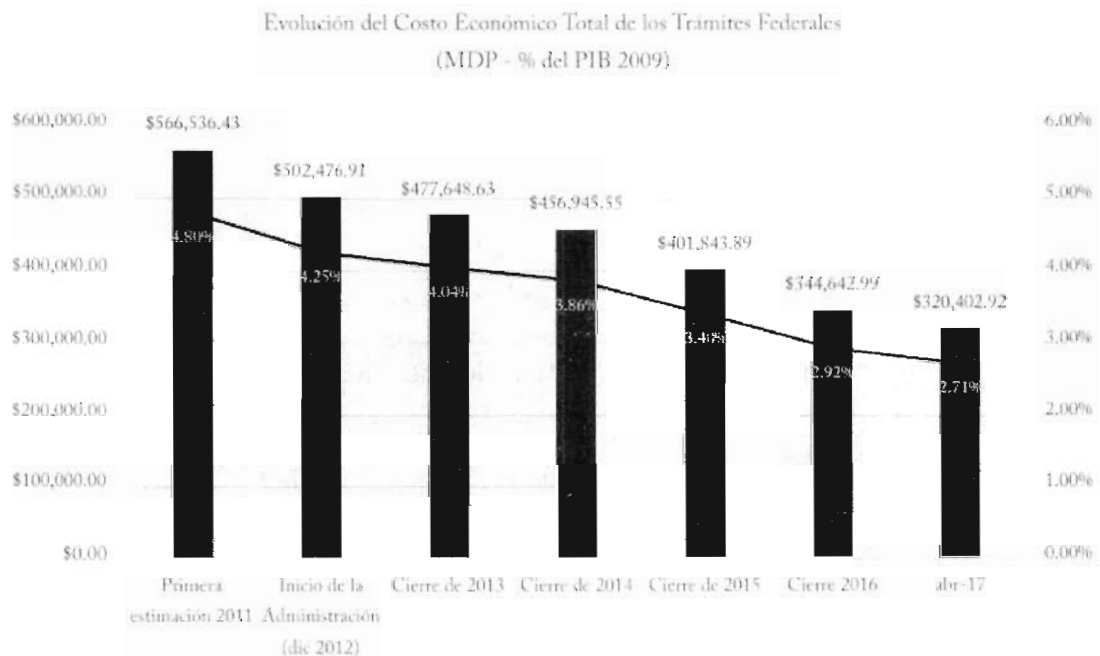
2.5. EXPERIENCIA MEXICANA EN MEJORA REGULATORIA:

México es uno de los países en el mundo que implementó una Política de Mejora Regulatoria¹³ cuyos resultados asombra al mundo, cuyos propósitos son: i) la generación de normas claras, ii) instituciones eficaces para su creación y aplicación y iii) trámites y servicios simplificados.

¹³ El contenido que sustenta esta parte de la exposición de motivos ha sido tomado de la documentación entregada en el Taller en Implementación de RIA y Medición de Cargas Administrativas, organizada por la SGP y GLZ, con participación de expertos de la COFEMER, durante los días 15 al 17 de mayo de 2015.

Esta política de Mejora Regulatoria recae en la Comisión Federal de Mejora Regulatoria (COFEMER), la misma que tiene como mandato promover la transparencia en la elaboración y aplicación de las regulaciones, y que éstas generen beneficios superiores a sus costos, y el máximo beneficio para la sociedad. El accionar de esta entidad tiene como base legal la Ley General de Procedimiento Administrativo, Título III, artículos del 69 A al 69E (inclusión legal a esta ley). Algunos datos de relevancia.

2.5.1. Resultados de la Mejora Regulatoria

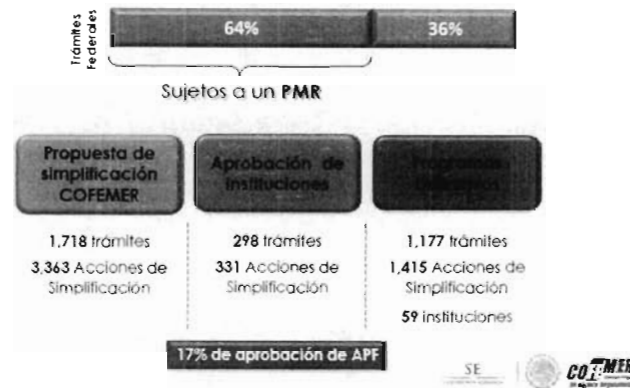


En abril de 2011 la carga regulatoria a nivel federal representaba como costo total al administrado el 4.8% del PBI mexicano (más de 566.5 millones de pesos) sin embargo a través de la mejora regulatoria, a abril de 2017, la carga regulatoria representó solo el 2.71% del PBI (un poco más de 320 millones). Esta significativa reducción representa un ahorro en el bolsillo de los administrados mexicanos sean personas naturales o jurídicas.

Cabe resaltar que este ahorro en la regulación mexicana no es aplicable al pago de derechos por la tramitación. Representa el ahorro en la cantidad de recursos y tiempo que los empresarios y los ciudadanos destinan al cumplimiento de un requerimiento regulatorio; así como, al tiempo de espera en la resolución del trámite.

2.5.2. Ámbito de Aplicación de los Programas de Mejora Regulatoria

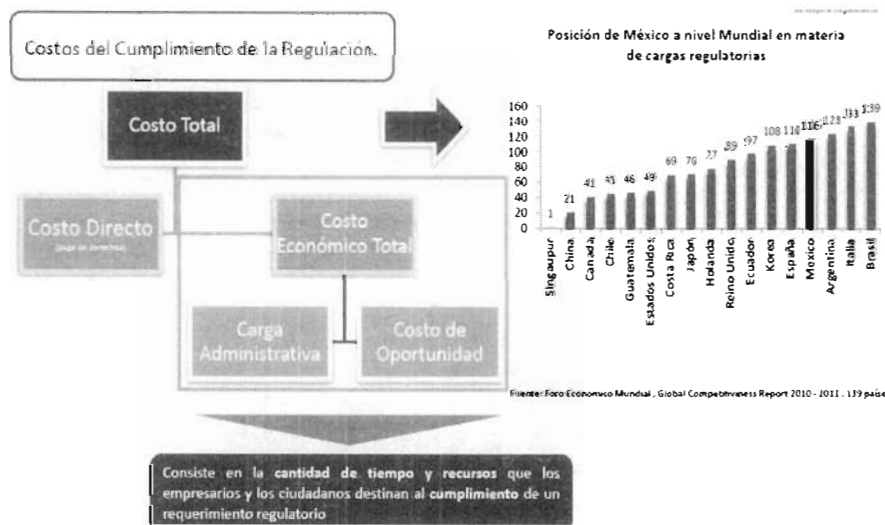
El Gobierno Federal cuenta con 7, 124 trámites y servicios federales, de los cuales al 64% (4,571 trámites) les son aplicables las disposiciones de mejora regulatoria de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo. Este stock normativo es gestionado por la COFEMER.



Sin embargo, esta entidad mediante convenios interinstitucionales apoyan a los gobiernos estatales y municipales.

2.5.3. El trabajo de COFEMER se centra en demostrar las ventajas o beneficios económicos de la mejora regulatoria.

El cálculo del Costo Económico Total (diferente al pago de derechos) es fundamental para determinar cuales son las normas de alto impacto en las que se tiene que priorizar el trabajo de evaluación de impacto regulatorio.



El costo económico total se refiere al valor del tiempo que invierten el ciudadano o empresario (administrados) para acumular la totalidad de los requisitos necesarios para presentar el trámite, tomando en consideración como mínimo el tiempo destinado en la comprensión e identificación de los requisitos nuevos o aquellos con los que ya contaba el ciudadano o empresario; pago de derechos; llenado de formatos; tiempo de espera en ventanilla; creación de archivos de respaldo, tiempo requerido con personas externas o internas, y tiempo de traslado a las oficinas de gobierno.

En suma, es el costo en el que incurren los agentes económicos del sector o el ciudadano al dejar de producir por mantenerse a la espera de la resolución del trámite.

A pesar de éstos buenos resultados y con el propósito de profundizar la reforma regulatoria a nivel de todos los niveles de gobierno, la Secretaría de Economía promovió la modificación mediante la inclusión de dos disposiciones en dos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos¹⁴, los mismos que fueron aprobados el 05 de febrero de 2017:

2.5.4. Inclusión de párrafo en el artículo 25

“Artículo 25. Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable, que fortalezca la Soberanía de la Nación y su régimen democrático y que, mediante la competitividad, el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución. La competitividad se entenderá como el conjunto de condiciones necesarias para generar un mayor crecimiento económico, promoviendo la inversión y la generación de empleo.

(...)

*A fin de contribuir al cumplimiento de los objetivos señalados en los párrafos primero, sexto y noveno de este artículo, las autoridades de todos los órdenes de gobierno, en el ámbito de su competencia, **deberán implementar políticas públicas de mejora regulatoria** para la simplificación de regulaciones, trámites, servicios y demás objetivos que establezca la ley”.*

2.5.5. Inclusión de párrafo en el artículo 73

“Artículo 73. El Congreso tiene facultad

(...)

XXIX-Y. Para expedir la ley general que establezca los principios y bases a los que deberán sujetarse los órdenes de gobierno, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de mejora regulatoria;...

Por otro lado, en el Senado del Congreso de la República Mexicano se tiene pendiente de aprobación el **‘Proyecto de Ley de Mejora Regulatoria.**

2.6. SU RELACIÓN CON LAS POLÍTICAS DE ESTADO DEL ACUERDO NACIONAL

De la revisión del texto de los dispositivos contenidos en la presente iniciativa legislativa, resulta evidente su alineamiento a la Política de Estado N° se encuentra totalmente alineada a la Política de Estado N°24. Afirmación de un Estado eficiente y transparente.

¹⁴ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de febrero de 1917, Texto Vigente, Última reforma publicada DOF 24-02-2017.

Política de Estado N°24. Afirmación de un Estado eficiente y transparente.

Por medio de esta Política, el Estado Peruano se ha comprometido a:

(...) construir y mantener un Estado eficiente, eficaz, moderno y transparente al servicio de las personas y de sus derechos, y que promueva el desarrollo y buen funcionamiento del mercado y de los servicios públicos. Nos comprometemos también a que el Estado atienda las demandas de la población y asegure su participación en la gestión de políticas públicas y sociales, así como en la regulación de los servicios públicos en los tres niveles de gobierno. Garantizaremos una adecuada representación y defensa de los usuarios de estos servicios, la protección a los consumidores y la autonomía de los organismos reguladores.

Con este objetivo el Estado:

(a) incrementará la cobertura, calidad y celeridad de la atención de trámites así como de la provisión y prestación de los servicios públicos, para lo que establecerá y evaluará periódicamente los estándares básicos de los servicios que el Estado garantiza a la población;

(b) establecerá en la administración pública mecanismos de mejora continua en la asignación, ejecución, calidad y control del gasto fiscal;

(...)

(f) mejorará la capacidad de gestión del Estado mediante la reforma integral de la administración pública en todos sus niveles;

(g) reducirá los costos de acceso a los bienes y servicios públicos; (...)

2.7. SU RELACIÓN CON LAS RECOMENDACIONES DE LA OCDE, EN EL MARCO DEL PROGRAMA PAÍS DE ESTA ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL PARA EL PERÚ

En el Marco del Programa País de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) para el Perú, que permite que la organización comparta sus estándares y buenas prácticas con las autoridades nacionales, se elaboró un estudio sobre la política regulatoria en el Perú. El "Estudio de la OCDE en Reforma Regulatoria: Política Regulatoria en el Perú. Uniendo el Marco para la Calidad Regulatoria" se preparó bajo el patrocinio del Comité de Política Regulatoria de la OCDE, con el apoyo del Directorado de Gobernanza Pública y Desarrollo Territorial de la OCDE.

Por medio de este Estudio, la OCDE presenta los resultados de la evaluación de las políticas, instituciones y herramientas empleadas por el gobierno peruano para diseñar, implementar y aplicar regulaciones. En base al análisis realizado, el Estudio proporciona recomendaciones basadas en las mejores prácticas internacionales y en la "revisión por pares" para que el gobierno peruano fortalezca su capacidad para gestionar la política regulatoria.

En el presente proyecto normativo se recogen algunas de las recomendaciones realizadas por la OCDE en el precitado informe, que a continuación se presentan:

- "El Perú debería considerar la emisión de una política explícita de calidad regulatoria con objetivos claros y definidos, e incluirla en una ley o documento legal con facultades vinculatorias"¹⁵;
- "Promover el uso de enfoques basados en riesgos en la regulación y cumplimiento"¹⁶; y

¹⁵ Estudio de la OCDE en Reforma Regulatoria: Política Regulatoria en el Perú. Uniendo el Marco para la Calidad Regulatoria, p. 12.

- “Crear un registro que contenga la totalidad de regulación vigente con acceso en línea y gratuito. De modo similar, se debe crear un registro completo de la totalidad de los TUPA, el cual se lograría con la implementación plena del SUT. Todos los ministerios y agencias de los distintos niveles de gobierno deben estar obligados a alimentar dichos sistemas bajo la supervisión de una institución que se asegure que el sistema está actualizado”¹⁷.

La inclusión de las Recomendaciones elaboradas por la OCDE en el texto de este proyecto normativo lo inscribe en la Política de Estado de acercamiento del Perú a esta organización internacional, con miras a que se invite a nuestro Estado a constituirse como miembro pleno de la misma.

III. EFECTOS DE LA VIGENCIA DE LA NORMA SOBRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL

La presente propuesta es acorde a las disposiciones y principios consagrados en la Constitución Política del Perú; de la Ley N° 27444, Ley de Procedimiento Administrativo General, al establecer medidas que enfatizan su cumplimiento; de la Ley; Ley N° 27658, Ley Marco de Modernización de la Gestión Pública; Ley N° 28335, Ley que crea el Índice de Barreras Burocráticas de Acceso al Mercado impuestas a nivel local; Ley N° 28996, Ley de eliminación de sobrecostos, trabas y restricciones a la inversión privada; Ley 29332, Ley que crea el plan de incentivos a la Mejora de la Gestión Municipal, Decreto Legislativo N° 1203, que crea el Sistema Único de Trámites (SUT) para la gestión integral de los Textos Único de Procedimientos Administrativos (TUPA).

Asimismo, se encuentra acorde a las últimas disposiciones promulgadas por el actual gobierno, es decir a lo establecido en el Decreto Legislativo 1246, “Decreto Legislativo que aprueba diversas medidas de simplificación administrativa”; Decreto Legislativo 1256, “Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Prevención y Eliminación de Barreras Burocráticas”; Decreto Legislativo 1272, “Decreto Legislativo que modifica la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General y deroga la Ley N° 29060, Ley del Silencio Administrativo” y al Decreto Legislativo 1310, “Decreto Legislativo que aprueba medidas adicionales de simplificación administrativa” que establece entre otras el Análisis de Calidad Regulatoria de procedimientos administrativos.

Dado el carácter declarativo de la presente iniciativa legislativa, la misma no colisiona con ninguna norma. Por el contrario, pretende ser integradora pues su objeto es que el Estado asuma como un mandato legal la implementación de una Política de Mejora de las Regulaciones, Procedimientos, Trámites y Servicios Administrativos del Estado Peruano y la Creación del Registro Nacional Integral en dichas materias.

¹⁶ *Ibíd.*, p. 16.

¹⁷ *Ibíd.*, p. 18.

IV. ANÁLISIS COSTO/BENEFICIO

La presente norma busca coadyuvar en el acercamiento del Estado al administrado. Su implementación no irroga gasto al erario público, pues pretende Declarar de Necesidad Pública e Interés Nacional la Implementación de una Política de Mejora de las Regulaciones, Procedimientos, Trámites y Servicios Administrativos del Estado Peruano y la Creación del Registro Nacional Integral en dichas materias.

Sostenemos la necesidad que a través de la presente iniciativa legislativa impulsemos la mejora de nuestro acervo regulatorio porque generará enormes beneficios a los administrados.

Entre los beneficios que se obtendrán tenemos:

1. Diseña con participación ciudadana a través de la consulta pública, una Política Nacional de Mejora de las Regulaciones, Procedimientos, Trámites y Servicios Administrativos del Estado peruano; que oriente la gestión del Poder Ejecutivo hacia la construcción de estrategias integrales sobre mejora regulatoria y que tenga como premisa la obtención de los mayores y mejores beneficios a favor de los administrados.
2. El diseño y posterior implementación de la Política de Mejora Regulatoria permitirá: la eliminación de regulaciones y trámites obsoletos; la simplificación de trámites; la disminución del costo al administrado por cumplir con los trámites, generándoles un ahorro; la consulta a los administrados previo a la dación de una norma regulatoria; brinda certidumbre jurídica a quien hace un trámite, favorece la calidad regulatoria, entre otros.
3. Coadyuva a la mejora de la competitividad de nuestro país, puesto que orientará la acción priorizada del Estado hacia la mejora regulatoria, permitiendo una mayor reducción de la tramitomanía impactando directamente en la mejora del clima de negocios.
4. Involucra a toda la administración y a todos los administrados de los diferentes niveles de gobierno en la mejora de las regulaciones, estableciendo una mejora de las relaciones entre los administrados y el Estado.
5. La presente iniciativa presenta diversos beneficios multiplicadores de alto valor, entre los que tenemos:
 - Prioriza la implementación de una política de mejora regulatoria en todo el aparato estatal y en todos los niveles de gobierno.
 - Integra todas las estrategias dispersas en los diferentes niveles del aparato estatal en una gran política orientadora.
 - Consolida y posiciona, las acciones que vienen realizando distintas dependencias estatales a través del mandato de una ley.
 - Evita el exceso de requisitos y se establecerían plazos que se encuentren acordes con el desarrollo de los procedimientos. La política integral debe evitar cobros indebidos o procedimientos innecesarios que afecten directamente a los administrados generando excesivos costos y una gran inversión de tiempo.
6. Las distintas dependencias y organismos públicos sean éstos de los distintos niveles de gobierno, de los organismos reguladores, del Poder Legislativo y del Poder Judicial; así como, los administrados en su totalidad, tendrán acceso a un



Registro Nacional de Regulaciones, Procedimientos, Trámites y Servicios Administrativos teniendo plena seguridad sobre su naturaleza, los requisitos exigidos y el tiempo de demora.

7. La presente norma recoge las recomendaciones precitadas y se inscribe en la política de Estado según la cual se busca vincular al Perú con la OCDE. Así, recoge algunas de las recomendaciones realizadas por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) en el "Estudio de la OCDE en Reforma Regulatoria: Política Regulatoria en el Perú. Uniendo el Marco para la Calidad Regulatoria":
- "El Perú debería considerar la emisión de una política explícita de calidad regulatoria con objetivos claros y definidos, e incluirla en una ley o documento legal con facultades vinculadoras"¹⁸;
 - "Promover el uso de enfoques basados en riesgos en la regulación y cumplimiento"¹⁹; y
 - "Crear un registro que contenga la totalidad de regulación vigente con acceso en línea y gratuito. De modo similar, se debe crear un registro completo de la totalidad de los TUPA, el cual se lograría con la implementación plena del SUT. Todos los ministerios y agencias de los distintos niveles de gobierno deben estar obligados a alimentar dichos sistemas bajo la supervisión de una institución que se asegure que el sistema está actualizado"²⁰.

Lima, septiembre de 2017

¹⁸ Estudio de la OCDE en Reforma Regulatoria: Política Regulatoria en el Perú. Uniendo el Marco para la Calidad Regulatoria, p. 12.

¹⁹ *Ibid.*, p. 16.

²⁰ *Ibid.*, p. 18.