Revisiones de la OCDE sobre reforma regulatoria

Política regulatoria en el Perú 2026

Revisiones de la OCDE sobre reforma regulatoria

Política regulatoria en el Perú 2026

OCDE
MEJORES POLÍTICAS
PARA UNA VIDA MEJOR

Esta obra fue aprobada y desclasificada por el Comité de Política Regulatoria el 27/01/2026.

Tanto este documento, así como cualquier dato y cualquier mapa que se incluya en él, se entenderán sin perjuicio respecto al estatus o la soberanía de cualquier territorio, a la delimitación de fronteras y límites internacionales, ni al nombre de cualquier territorio, ciudad o área.

Por favor, cite esta publicación de la siguiente manera:
OECD (2026), *Política regulatoria en el Perú 2026*, Revisiones de la OCDE sobre reforma regulatoria, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/5738a296-es.

ISBN 978-92-64-37354-9 (impresa)
ISBN 978-92-64-70351-3 (PDF)
ISBN 978-92-64-92272-3 (HTML)

Revisiones de la OCDE sobre reforma regulatoria
ISSN 1990-0511 (impresa)
ISSN 1990-0503 (en línea)

Publicado originalmente por la OCDE con el título: OECD (2025), *Regulatory Policy in Peru 2026*, OECD Reviews of Regulatory Reform, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/ffd94f26-en.

Imágenes: Portada © sharptoyou/Shutterstock.com.

Las erratas de las publicaciones se encuentran en línea en: https://www.oecd.org/en/publications/support/corrigenda.html.

© OCDE 2026

Atribución/Reconocimiento 4.0 Internacional (CC BY 4.0)
Este trabajo está disponible bajo la licencia Creative Commons Attribution/Reconocimiento 4.0 International. Al utilizar este trabajo, acepta estar sujeto a los términos de esta licencia (https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/).
Atribución – debe citar el trabajo.
Traducciones – debe citar la obra original, identificar cambios al original y agregar el siguiente texto: *En caso de discrepancia entre la obra original y la traducción, solo se considerará válido el texto de la obra original.*
Adaptaciones – debe citar el trabajo original y agregar el siguiente texto: *Esta es una adaptación de un trabajo original de la OCDE. Las opiniones expresadas y los argumentos utilizados en esta adaptación no deben considerarse representativos de los puntos de vista oficiales de la OCDE o de sus Países miembros.*
Material de terceros – la licencia no se aplica al material de terceros en la obra. Si utiliza dicho material, usted es responsable de obtener el permiso del tercero y de cualquier reclamación por infracción.
No debe utilizar el logotipo, la identidad visual o la imagen de portada de la OCDE sin permiso expreso ni sugerir que la OCDE respalda su uso del trabajo.
Cualquier disputa que surja bajo esta licencia se resolverá mediante arbitraje de conformidad con el Reglamento de Arbitraje de la Corte Permanente de Arbitraje (PCA) de 2012. El lugar del arbitraje será París (Francia). El número de árbitros será de uno.

Nota preliminar

El 25 de enero de 2022, el Consejo de la OCDE decidió iniciar conversaciones de adhesión con el Perú. El 10 de junio de 2022, el Consejo adoptó la Hoja de ruta para la adhesión del Perú a la Convención de la OCDE [C/MIN(2022)24/FINAL] (en lo sucesivo, la Hoja de ruta). En dicha Hoja de ruta se establecen los términos, las condiciones y el proceso de adhesión a la OCDE. La Hoja de ruta establece que, para que el Consejo pueda adoptar una decisión fundamentada sobre la adhesión del Perú, los comités técnicos de la OCDE que figuran en la Hoja de ruta, entre ellos el Comité de Política Regulatoria, someterán a Perú a exámenes exhaustivos.

El presente informe reúne las conclusiones, la evaluación y las recomendaciones de dos documentos que sustentan los debates sobre el examen de la adhesión que el Comité de Política Regulatoria mantuvo con el Perú el 12 de abril de 2024, durante su 30.ª sesión, y el 10 de abril de 2025, durante su 32.ª sesión. De conformidad con el párrafo 28 de la Hoja de ruta, el Comité de Política Regulatoria acordó desclasificar este informe el 27 de enero de 2026 y publicarlo bajo la autoridad del Secretario General, con el fin de dar a conocer su contenido a un público más amplio. La publicación de este documento y el análisis y las recomendaciones que contiene no prejuzgan en modo alguno el resultado de las evaluaciones llevadas a cabo en el marco del proceso de adhesión del Perú a la OCDE.

Este informe se ha nutrido de los conocimientos y materiales aportados por numerosos funcionarios, profesionales, miembros de la sociedad civil y otros expertos en política regulatoria que el equipo revisor de la OCDE entrevistó durante una misión de investigación que tuvo lugar del 13 al 17 de noviembre de 2023, así como en el marco de teleconferencias bilaterales. El informe también recoge la información facilitada por el Perú a lo largo de 2024 y principios de 2025 destinada a demostrar los avances logrados en las áreas prioritarias identificadas.

Agradecimientos

Este informe ha sido elaborado por el Directorado de Gobernanza Pública de la OCDE, bajo la dirección de Elsa Pilichowski, directora, y la supervisión de Anna Pietikäinen, jefa de la División de Política Regulatoria del Directorado de Gobernanza Pública. El trabajo ha sido supervisado por Manuel Gerardo Flores Romero, Coordinador del Programa de Política Regulatoria para América Latina. El informe ha sido redactado por miembros de la División de Política Regulatoria de la OCDE. Los autores principales son Gloriana Madrigal y Manuel Gerardo Flores Romero. Los autores agradecen a Janos Bertok y Camila Saffirio, del Directorado de Gobernanza Pública; a Gandia Robertson e Ignacio Mansilla, del Directorado de Asuntos Jurídicos de la OCDE; a Angela Stuart y Jennifer Stein, del Directorado de Gobernanza Pública, por sus aportaciones editoriales; y a Claudia Paupe, Barbara Acs y Dain Kim, del Directorado de Gobernanza Pública, por la asistencia administrativa.

El equipo revisor da las gracias a la Secretaría de Gestión Pública (SGP) de la Presidencia del Consejo de Ministros del Perú (PCM) por el apoyo y la asistencia prestados durante la elaboración del informe, en particular a Juan Carlos Pasco, Secretario de Gestión Pública, y a Elizabeth Viton, Subsecretaria de Simplificación y Análisis Regulatorio.

El equipo revisor agradece a los funcionarios de la Subsecretaría de Política y Regulación Digital de la PCM; el Ministerio de Comercio Exterior y Turismo; la Comisión de Eliminación de Barreras Burocráticas del Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual; el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos; el Ministerio de Economía y Finanzas; a los funcionarios de los gobiernos subnacionales que participaron en las reuniones; a los funcionarios del Organismo Supervisor de la Inversión en Infraestructura de Transporte de Uso Público; la Superintendencia Nacional de Servicios de Saneamiento; el Organismo Supervisor de Inversión Privada en Telecomunicaciones y el Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería; a los funcionarios de la Contraloría General; la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral; el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental; la Comisión Multisectorial de Calidad Regulatoria y la Superintendencia de Banca y Seguros, así como a los expertos y académicos que se reunieron con el equipo revisor

El equipo revisor extiende su especial agradecimiento a la Representación Permanente de la República del Perú ante los organismos económicos internacionales en París, y en particular a la embajadora Ana Rosa Valdivieso Santa María, al ministro Gerald Pajuelo Ponce y al ministro Luis Mayaute Vargas. Las revisiones han contado con aportaciones de las autoridades y los expertos peruanos que revisaron los borradores preliminares.

Table of contents

Nota preliminar 3

Agradecimientos 4

Abreviaturas y acrónimos 7

Resumen ejecutivo 9

1 Evaluación y recomendaciones 12
- Marco institucional y capacidad en materia de política regulatoria 13
- Regulaciones basadas en evidencia 14
- Participación de las partes interesadas y transparencia 15
- Implementación regulatoria 16
- Gobernanza multinivel para la coherencia regulatoria 16
- Gobernanza regulatoria ágil 17
- Nota 18

2 El contexto de la política regulatoria en el Perú 19
- Introducción 20
- El panorama administrativo en el Perú 20
- Contexto de la política regulatoria en el Perú 20
- Referencias 21

3 Marco institucional y capacidad en materia de política regulatoria 22
- Introducción 23
- Compromiso con el fortalecimiento de la política regulatoria y los principios fundamentales 23
- Panorama institucional 24
- Capacidades en materia de política regulatoria 27
- Avances del Perú en la aplicación de las recomendaciones del CPR 28
- Referencias 28

4 Regulaciones basadas en evidencia 29
- Introducción 30
- Elaboración de nuevas regulaciones 30
- AIR en el Perú 30
- Supervisión del AIR 33
- Análisis *ex post* 33
- Avances del Perú en la aplicación de las recomendaciones del CPR 35

5 Participación de las partes interesadas y transparencia 38
Participación de las partes interesadas en el Perú 39
Acceso a la regulación vigente 40
Referencia 42
Nota 42

6 Implementación de la regulación 43
Introducción 44
Cumplimiento de la regulación 44
Implementación, fiscalización e inspecciones regulatorias 44
La gobernanza de los organismos reguladores en materia económica 46
Referencias 51
Notas 51

7 Gobernanza multinivel para la coherencia regulatoria 52
Introducción 53
La interacción entre el nivel nacional y el subnacional 53
La interacción entre los niveles nacional y supranacional 57
Avances del Perú en la aplicación de las recomendaciones del CPR 60
Referencia 61
Notas 61

8 Gobernanza regulatoria ágil 62
Introducción 63
El panorama jurídico e institucional para la gobernanza regulatoria ágil 63
Estrategias e iniciativas nacionales en favor de la gobernanza regulatoria ágil 63
Capacidades analíticas e institucionales para una gobernanza regulatoria ágil 65
Nota 66

FIGURAS

Figura 5.1. Participación de las partes interesadas en la elaboración de regulaciones secundarias (2022) 39
Figura 6.1. Indicadores sobre la gobernanza de los organismos reguladores sectoriales (2018, Perú) 48
Figura 6.2. Indicadores de la OCDE sobre la gobernanza de los organismos reguladores sectoriales de 2018 (Perú y promedio de la OCDE) 48
Figura 7.1. Competencias jurídicas exclusivas por nivel de gobierno en el Perú 55
Figura 7.2. Competencias jurídicas compartidas entre los distintos niveles de gobierno en el Perú 56

TABLAS

Tabla 3.1. Principales avances en materia de política regulatoria en el Perú 23
Tabla 3.2. Instituciones clave del sistema de política regulatoria peruano 25
Tabla 3.3. Funciones en materia de supervisión regulatoria 26

Abreviaturas y acrónimos

ACR	Análisis de Calidad Regulatoria
ADERASA	Asociación de Entes Reguladores de Agua y Saneamiento de las Américas
ARIAE	Asociación Iberoamericana de Entidades Reguladoras de la Energía
CAN	Comunidad Andina
CCI	Consejo de Coordinación Intergubernamental
CITEL	Comisión Interamericana de Telecomunicaciones
CMCR	Comisión Multisectorial de Calidad Regulatoria
CG	Centro de Gobierno
CPP	Constitución Política del Perú
INDECOPI	Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual
iREG	Indicadores de Política y Gobernanza Regulatoria
CRI	Cooperación regulatoria internacional
LOM	Ley Orgánica de Municipalidades
LOPE	Ley Orgánica del Poder Ejecutivo
LOGR	Ley Orgánica de Gobiernos Regionales
LPAG	Ley del Procedimiento Administrativo General
MAC	Mejor Atención al Ciudadano
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas
MINAM	Ministerio del Ambiente
MINCETUR	Ministerio de Comercio Exterior y Turismo
MINJUSDH	Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
OEFA	Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental
OSINERGMIN	Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería
OSITRAN	Organismo Supervisor de la Inversión en Infraestructura de Transporte de Uso Público
OSIPTEL	Organismo Supervisor de Inversión Privada en Telecomunicaciones
PAFER	Marco para la Evaluación del Desempeño de los Reguladores Económicos de la OCDE
PCM	Presidencia del Consejo de Ministros

PRODUCE	Ministerio de la Producción
REGULATEL	Foro Latinoamericano de Entes Reguladores de Telecomunicaciones
AIR	Análisis de impacto regulatorio
CPR	Comité de Política Regulatoria
SBS	Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones
SGP	Secretaría de Gestión Pública
SSAR	Subsecretaría de Simplificación y Análisis Regulatorio
SUNAFIL	Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral
SUNASS	Superintendencia Nacional de Servicios de Saneamiento
SUT	Sistema Único de Trámites
SUTRAN	Superintendencia de Transporte Terrestre de Personas, Carga y Mercancías
TUPA	Texto Único de Procedimientos Administrativos
OMS, RegNET	Red RegNET de la OMS

Resumen ejecutivo

Este informe presenta una evaluación exhaustiva de los avances del Perú en la aplicación de los principios y mejores prácticas de la OCDE en materia de política regulatoria. En concreto, se examina cómo ha evolucionado el marco jurídico e institucional del Perú para lograr una mejor regulación, cómo se han desarrollado e implementado las herramientas de gestión regulatoria, los mecanismos de gobernanza que respaldan la calidad regulatoria en los distintos niveles de gobierno, así como las políticas que apoyan la cooperación regulatoria internacional (CRI) y la gobernanza regulatoria ágil.

Los esfuerzos del Perú por incorporar herramientas de gestión regulatoria se remontan a 2016, cuando la OCDE recomendó adoptar un enfoque que abarcase todos los niveles de gobierno en el informe *Política Regulatoria en el Perú: Uniendo el Marco para la Calidad Regulatoria*. El Gobierno adoptó una estrategia gradual con el fin de introducir mecanismos de regulación, entre ellos análisis de impacto regulatorio (AIR) y la participación de las partes interesadas, que se complementaron con programas de sensibilización y programas piloto. Los organismos reguladores en materia económica, como el Organismo Supervisor de Inversión Privada en Telecomunicaciones (OSIPTEL), el Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería (OSINERGMIN), el Organismo Supervisor de la Inversión en Infraestructura de Transporte de Uso Público (OSITRAN) y la Superintendencia Nacional de Servicios de Saneamiento (SUNASS), han incorporado los AIR y las prácticas de consulta en su labor normativa y han mejorado la gobernanza de acuerdo con las mejores prácticas de la OCDE.

El Perú ha sentado unas bases políticas y jurídicas sólidas para abordar la reforma regulatoria. Ha mostrado un firme compromiso con los principios de la OCDE en materia regulatoria mediante la Ley General de Mejora de la Calidad Regulatoria (Ley General) y el Reglamento de 2025. El marco jurídico e institucional abarca actualmente los principales componentes de la política regulatoria, análisis de impacto regulatorio, análisis *ex post*, participación de las partes interesadas y simplificación administrativa, con el apoyo de la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM), la Secretaría de Gestión Pública (SGP) y la Comisión Multisectorial de Calidad Regulatoria (CMCR). Sin embargo, el proceso de implementación sigue siendo desigual debido a las capacidades limitadas, la frecuente rotación de personal y los problemas de coordinación. La OCDE recomienda concluir el marco a través de las siguientes líneas de acción: reforzar la fiscalización y la gobernanza multinivel, garantizar AIR proporcionales y consultas públicas coherentes, y promover una implementación regulatoria basada en riesgo. El Perú también debería fortalecer la independencia de los organismos reguladores, poner en marcha programas piloto de regulación ágil y redoblar los esfuerzos en materia de creación de capacidad. Contar con un liderazgo sólido, recursos estables y una implementación coherente es fundamental para instaurar una cultura de calidad regulatoria en toda la administración y garantizar una política de mejora regulatoria a largo plazo que se base en evidencia y se ajuste a las mejores prácticas de la OCDE.

En 2025, se promulgó el Reglamento en materia regulatoria, destinado a reforzar la gobernanza, definir las responsabilidades institucionales y consolidar el uso de herramientas de gestión regulatoria en toda la administración. Esta ley se sustenta en la experiencia previa, se alinea con las mejores prácticas de la OCDE e introduce mecanismos para la coordinación subnacional y las consultas con las partes interesadas.

El Perú ha sentado las bases para lograr un marco regulatorio basado en evidencia, entre otras cosas mediante la planificación anticipada a través de la Agenda Temprana. Se trata de una herramienta que identifica, con carácter anual, los problemas de política pública. La introducción de AIR obligatorios en todo el Poder Ejecutivo representa un avance importante, sin embargo, su aplicación sigue siendo limitada debido al recurso excesivo a excepciones y a la falta de criterios de proporcionalidad. La CMCR se encarga de supervisar la calidad de los AIR, pero las presiones y la falta de recursos afectan a su desempeño. El análisis *ex post* aún es incipiente, si bien la Ley General establece su puesta en marcha gradual, comenzando por sectores prioritarios. La simplificación administrativa sigue siendo la piedra angular de la reforma normativa, con herramientas como el Texto Único de Procedimientos Administrativos (TUPA) y el Sistema Único de Trámites (SUT), que contribuyen a reducir las cargas para los ciudadanos y las empresas.

El Comité formuló recomendaciones al Perú sobre la base de un documento elaborado para sustentar los debates sobre el examen de la adhesión que el CPR mantuvo con el Perú el 12 de abril de 2024. En cuanto a los avances del Perú en algunas de estas recomendaciones, el Gobierno ha evaluado el sistema de AIR, ha puesto en marcha una hoja de ruta para reforzar su adopción y ha formalizado los AIR proporcionales a través del Reglamento. También ha introducido mecanismos de análisis *ex post* con criterios claros y planes de aplicación gradual, lo que constituye un avance sólido hacia las normas de la OCDE.

El Perú ha mejorado la transparencia en la elaboración de normas mediante instrumentos jurídicos que exigen la realización de consultas públicas cuando se trata de regulaciones que crean o modifican los costos relacionados con el cumplimiento. Los *Lineamientos para la Consulta Pública* y la *Guía de Consulta Pública* contienen los procedimientos detallados. No obstante, muchos ministerios siguen solicitando excepciones, lo que limita el uso sistemático de esta herramienta.

El Reglamento establece la participación obligatoria de las partes interesadas en todas las regulaciones sujetas al AIR. De esta manera, los resultados de las consultas se vinculan directamente con la presentación del AIR. Asimismo, el Reglamento introduce requisitos de consulta proporcionales en función del impacto, la complejidad y el riesgo de las políticas públicas. La *Guía de Consulta* actualizada ya incorpora ejemplos, matrices para la gestión de comentarios y criterios más claros para la participación.

El Perú carece de una política unificada en materia de fiscalización y cumplimiento. Como resultado, los sistemas de inspección están fragmentados. Cada organismo mantiene sus propias prácticas, lo que limita la coordinación y la recopilación de datos. Mientras que algunos organismos de inspección, como el OEFA, el OSINERGMIN y el OSIPTEL, aplican enfoques basados en riesgo, otros se enfrentan a capacidades limitadas.

Los organismos reguladores en materia económica, OSIPTEL, OSINERGMIN, OSITRAN y SUNASS, presentan estructuras de gobernanza alineadas con los principios de la OCDE. Estos organismos aplican eficazmente herramientas de análisis de impacto regulatorio, consultas y análisis *ex post*, pero se enfrentan a presiones susceptibles de socavar su independencia. Por lo que, sigue siendo prioritario reforzar su autonomía, la fiscalización basada en datos y la coordinación institucional.

Los gobiernos subnacionales del Perú tienen amplias facultades en materia de regulación, pero capacidades limitadas para adoptar herramientas de gestión regulatoria. La Ley General encomienda a la PCM asesorar a las entidades subnacionales para ayudarlas a adoptar mejores prácticas regulatorias. Los programas piloto actuales tienen por objeto llevar los AIR y la simplificación administrativa a los niveles regionales y municipales.

El Comité formuló recomendaciones al Perú sobre la base de un documento elaborado para sustentar los debates sobre el examen de la adhesión que el CPR mantuvo con el Perú el 12 de abril de 2024. En cuanto a los avances del Perú en algunas de estas recomendaciones, el país ha puesto en marcha programas piloto en varias regiones, ha elaborado el Reglamento de 2025 con el fin de orientar la

aplicación de políticas, herramientas y prácticas regulatorias a varios niveles, y ha introducido mecanismos de capacitación e intercambio destinados a mejorar la coordinación entre los distintos niveles de gobierno.

La Ley General del Perú promueve una gobernanza regulatoria ágil. En este sentido, la ley introduce innovaciones costo-efectivas en materia de regulación, sin embargo, aún no se ha creado el marco operativo necesario para una gobernanza ágil. La Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones del Perú (SBS) ha sido pionera a la hora de crear entornos de pruebas regulatorios para la innovación financiera, mientras que otros organismos reguladores emplean métodos basados en datos y en riesgo. A pesar de estas iniciativas, la sensibilización y la capacidad en este ámbito aún son limitadas.

1 Evaluación y recomendaciones

El Perú ha logrado avances significativos en la mejora de la calidad regulatoria gracias a la Ley General de Mejora de la Calidad Regulatoria, que establece el uso obligatorio de herramientas como el AIR, la participación de las partes interesadas y los análisis *ex post*. No obstante, pese a estos avances, la aplicación sigue siendo desigual debido a las capacidades limitadas, la elevada rotación de personal y el frecuente recurso de exenciones. En el presente capítulo se remarca la necesidad de concluir el marco regulatorio, adoptar un AIR proporcional, mejorar los procesos de consulta con las partes interesadas, reforzar la coordinación entre los distintos niveles de gobierno y promover una gobernanza ágil y orientada a la innovación.

El Perú ha demostrado un firme compromiso al incorporar los instrumentos jurídicos sustantivos de la OCDE en el ámbito de competencia del CPR[1]. La Ley General de Mejora de la Calidad Regulatoria establece la adopción obligatoria de herramientas de gestión regulatoria, entre ellas el análisis *ex ante* de la regulación, la participación de las partes interesadas y el análisis *ex post*. También crea el organismo de supervisión de la política de calidad regulatoria en el país. El Perú también ha establecido el marco complementario que permite la puesta en marcha del análisis *ex ante* y las consultas públicas. No obstante, aún se observan algunas deficiencias que deben subsanarse para concluir el marco. El mayor reto es, no obstante, la aplicación sistemática y eficaz de las herramientas y prácticas de gestión regulatoria.

Se están empezando a adoptar herramientas clave destinadas a mejorar la calidad de la regulación, aunque a un ritmo lento. Esta situación se debe en gran medida al corto período de tiempo transcurrido desde la entrada en vigor de la Ley General en mayo de 2023. Además, aún no se ha desarrollado el marco político y regulatorio necesario para abordar otros aspectos clave de la política regulatoria.

Marco institucional y capacidad en materia de política regulatoria

Evaluación

- **El Perú ha adoptado medidas significativas encaminadas a instaurar una política regulatoria en todo el ámbito gubernamental.** La reciente Ley General de Mejora de la Calidad Regulatoria proporciona un marco político sólido para la aplicación de instrumentos y prácticas de gestión regulatoria en toda la administración nacional. Los instrumentos contemplados en la Ley General incluyen la planificación temprana, el AIR, los análisis *ex post*, la revisión del *stock* regulatorio, la participación de las partes interesadas y el uso de soluciones innovadoras para abordar los problemas de política pública. Si bien esta ley no contempla todos los elementos clave del ciclo de la política regulatoria, como la fiscalización regulatoria o la gobernanza a varios niveles, sí sienta las bases para adoptar un enfoque que abarque todos los niveles de gobierno y permita mejorar la regulación.
- **El Perú ha sentado las bases necesarias para promover de manera sistemática una cultura de calidad regulatoria.** La aplicación sistemática de instrumentos y prácticas de política regulatoria conlleva un cambio de cultura en toda la administración, tanto por parte de los altos cargos como de las unidades técnicas. Pese a que la reforma regulatoria cuenta con un fuerte respaldo por parte de las más altas instancias políticas, aún es necesario generar un mayor compromiso a nivel técnico.
- **El Perú ha dedicado importantes recursos a la aplicación de la política regulatoria en la administración.** Entre ellos se incluyen inversiones en capacitación y creación de capacidades para los funcionarios públicos encargados de supervisar y aplicar los instrumentos de política regulatoria. Sin embargo, el alto nivel de rotación en los ministerios y otras instituciones frena el impacto de estas iniciativas. Esta situación es especialmente notoria en instituciones clave encargadas de supervisar la política regulatoria, como la Subsecretaría de Simplificación y Análisis Regulatorio (SSAR).

Recomendaciones

- **Completar el marco regulatorio que sustenta la política regulatoria,** en particular mediante las siguientes líneas de actuación:
- La publicación del Reglamento de la Ley General de Mejora de la Calidad Regulatoria podría ayudar a consolidar aún más la utilización de herramientas de gestión regulatoria en toda la administración.

- La elaboración de documentos de política pública en los que se incluyan medidas que contribuyan a adoptar mejores principios, herramientas y prácticas regulatorias en ámbitos como el análisis *ex post*, la fiscalización y la inspección regulatorias, y la política regulatoria subnacional.
- **Defender la importancia de contar con recursos y personal técnico más consolidados y duraderos a fin de aplicar la política regulatoria en el Perú.** El objetivo es reducir la elevada rotación de funcionarios en instituciones clave como la SSAR, que desempeña funciones esenciales para la aplicación eficaz de los instrumentos regulatorios en el Perú. Lograr un compromiso estable con los objetivos de la reforma implica contar con conocimientos especializados y recursos estables.
- **Fomentar el intercambio de buenas prácticas entre los diferentes agentes e instituciones para generar consenso en torno a la política regulatoria en toda la administración.** Los organismos reguladores en materia económica han adoptado herramientas y prácticas de política regulatoria antes que la administración nacional. La PCM podría aprovechar las enseñanzas y experiencias de estos organismos para orientar su labor de reforma y conseguir un mayor apoyo al respecto por parte de los ministerios competentes y otras instituciones.

Regulaciones basadas en evidencia

Evaluación

- **El Perú ha introducido la obligación de realizar AIR en el Poder Ejecutivo de manera gradual. La siguiente gran etapa consiste en subsanar las deficiencias en la aplicación.** Se han sentado las bases para la aplicación de AIR. Sin embargo, su uso sigue siendo escaso.
- **El Perú ha introducido la obligación de realizar AIR en todas las entidades del Poder Ejecutivo nacional. No obstante, la mayoría de los proyectos regulatorios han eludido estos análisis.** Si bien el marco normativo que respalda los AIR permite una interpretación amplia de las razones que justifican una excepción a la obligación de someter una regulación al proceso de análisis de impacto, el elevado número de solicitudes de excepción está socavando el potencial de la herramienta para generar resultados públicos positivos. Es fundamental abordar esta laguna jurídica y velar por que las excepciones sean limitadas y estén claramente definidas.
- **Los lineamientos del AIR solo definen un nivel para los análisis de impacto, lo que dificulta la asignación proporcional de recursos al análisis de proyectos regulatorios.** Aunque los lineamientos del AIR conceden cierta flexibilidad a la institución que propone la regulación en cuanto al alcance y la profundidad del análisis, definir criterios de proporcionalidad claros y explícitos podría ayudar a evitar ambigüedades e impulsar la adopción del AIR.
- **El Perú ha adoptado medidas significativas para gestionar el *stock* regulatorio. Sin embargo, los esfuerzos se han dirigido principalmente a medidas de simplificación administrativa.** Es crucial contar con un marco sólido de políticas y gobernanza que garantice el uso sistemático de metodologías destinadas a reducir la carga administrativa y lograr resultados positivos. Por el momento, no existe un marco de este tipo para el análisis *ex post* de la regulación.

Recomendaciones

- **Evaluar los resultados del sistema de AIR tras la fase inicial de aplicación de la Ley General y poner en marcha un plan para reforzar el uso del AIR.** Esto conlleva identificar los obstáculos que dificultan su adopción entre los ministerios y adoptar medidas para subsanarlos. Como parte del plan, se debería considerar la posibilidad de centrar los esfuerzos de la CMCR en los principales proyectos regulatorios identificados en las primeras fases del proceso y colaborar con

los ministerios responsables en el desarrollo del AIR. Adoptar un enfoque proporcional con respecto a los AIR es fundamental para optimizar los escasos recursos públicos disponibles.

- **Adoptar criterios de proporcionalidad y pruebas de umbral para los AIR.** Definir claramente los umbrales y los distintos niveles de análisis podría ayudar a asignar adecuadamente los escasos recursos disponibles. Llevar a cabo una supervisión eficaz es fundamental para garantizar que las regulaciones más importantes se sometan a una evaluación más exhaustiva.
- **Ajustar el marco de los AIR para limitar las exenciones.** Junto con la aplicación de criterios de proporcionalidad, limitar y definir con mayor claridad las condiciones y los motivos para conceder una exención a la realización de AIR puede contribuir a impulsar el uso de esta herramienta en toda la administración y a garantizar que los proyectos regulatorios se sometan, al menos, a un nivel mínimo de análisis. En este supuesto, los ministerios tendrían menos oportunidades de encontrar resquicios para eludir el AIR, pero se beneficiarían de una evaluación más ágil si se prevé que su proyecto de regulación sea de bajo impacto.
- **Establecer marcos de política y gobernanza que respalden la introducción efectiva de análisis *ex post* de las regulaciones.** Inicialmente, consistiría en publicar el reglamento o los lineamientos para el uso sistemático de análisis *ex post* y enfocar su uso en un conjunto específico de regulaciones (en particular, regulaciones que se aprobaron sin un AIR o que tienen un impacto significativo en grupos o sectores específicos, etc.). En una segunda etapa, se trataría de ampliar el requisito a otras regulaciones.
- **Comprometerse a reducir las cargas administrativas de las empresas y los ciudadanos.** Establecer ventanillas únicas digitales para las licencias y permisos que tienen mayor impacto en los ciudadanos y las empresas. Aprovechar la experiencia de la aplicación del TUPA y considerar la posibilidad de crear ventanillas únicas digitales que incluyan licencias y permisos a todos los niveles de la administración para los procesos de mayor impacto o más comunes para los ciudadanos y las empresas. Dichos procesos incluyen, entre otros, la constitución de empresas y la percepción de prestaciones de la administración.

Participación de las partes interesadas y transparencia

Evaluación

- **El Perú ha logrado avances en materia de transparencia en el proceso de elaboración de normas. Sin embargo, los ministerios y otras entidades solicitan con frecuencia exenciones al requisito de consulta pública.** La publicación de lineamientos para llevar a cabo actividades que promuevan la participación de las partes interesadas en el marco de los AIR sienta las bases para una adopción más sistemática de la herramienta. No obstante, se han realizado pocas consultas y, con frecuencia, se conceden exenciones.
- **Las entidades deben publicar sus proyectos de regulación para que se formulen comentarios al respecto,** a menudo en sus sitios web. Sin embargo, los períodos de consulta no están claramente establecidos, lo que genera incertidumbre y limita la participación de las partes interesadas.

Recomendaciones

- **Avanzar a la hora de integrar a las partes interesadas en el proceso de elaboración de las regulaciones.** Esto implica limitar y definir claramente las excepciones a las consultas públicas y, junto con el enfoque proporcional del AIR, establecer diferentes niveles de exigencia en las consultas públicas en función del impacto previsto del proyecto de regulación.

- **Crear una plataforma centralizada para las consultas públicas y definir plazos mínimos de consulta.** Esto puede ayudar a reducir las barreras a la participación y fomentar la implicación de los ciudadanos y las empresas.

Implementación regulatoria

Evaluación

- **No existe una política común sobre cumplimiento y fiscalización regulatorios en todos los organismos gubernamentales del Perú.** Cada institución tiene su propio marco jurídico y su propio conjunto de prácticas de fiscalización desarrolladas a lo largo de los años. Como resultado, existen numerosas unidades encargadas de las actividades de fiscalización e inspección que dependen del marco regulatorio y de la organización de la administración pública. Además, el trabajo de coordinación entre los distintos organismos de inspección plantea dificultades.
- **Las políticas y prácticas de inspección y fiscalización regulatorias en el Perú no adoptan, en general, enfoques basados en datos y riesgos.** Sin embargo, algunos organismos encargados de la inspección, especialmente aquellos con mayor grado de autonomía, utilizan métodos basados en datos y riesgos para la fiscalización e inspección regulatorias.
- **Los organismos reguladores en materia económica del Perú se ajustan a las mejores prácticas de la OCDE en cuestiones de gobernanza.** Han sido capaces de introducir de forma eficaz herramientas que mejoran la gestión regulatoria, como el análisis *ex ante* y la participación de las partes interesadas. Pese a estos logros, estos organismos reguladores se enfrentan a presiones que pueden socavar su gobernanza.

Recomendaciones

- **Incluir las políticas de inspección y fiscalización regulatorias en la política regulatoria del Perú.** Se trata de integrar y poner de relieve la importancia del cumplimiento y la fiscalización en el marco de la declaración de política general del Perú en materia de calidad regulatoria. Todo ello con el fin de alcanzar los objetivos subyacentes de la regulación. Esto implica abordar la gobernanza de las autoridades de inspección mediante una política transversal. También implica mejorar la coordinación y la comunicación, compartir información, promover las mejores prácticas y extraer enseñanzas de los casos de éxito para poder replicar los logros.
- **Adoptar medidas que fortalezcan la independencia de los organismos reguladores en materia económica del Perú.** Esto incluye revisar las aprobaciones administrativas que los organismos reguladores deben tramitar ante la PCM y el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), mejorar los mecanismos de coordinación, aumentar las obligaciones de rendición de cuentas y sensibilizar a los actores políticos acerca de la función y los objetivos de los organismos reguladores independientes en materia económica.

Gobernanza multinivel para la coherencia regulatoria

Evaluación

- **En el marco de la naturaleza unitaria del Perú, los gobiernos subnacionales tienen amplias responsabilidades a la hora de aplicar políticas públicas; esto les permite promulgar regulaciones.** Los gobiernos subnacionales del Perú, entre los que se incluyen los gobiernos regionales, los gobiernos de las municipalidades provinciales y los gobiernos de las

municipalidades distritales, tienen amplias responsabilidades exclusivas en materia de políticas, de conformidad con la Constitución y las leyes aplicables. También comparten responsabilidades entre ellos.

- **Salvo algunas medidas de simplificación administrativa, los gobiernos subnacionales del Perú no aplican, por lo general, instrumentos de política regulatoria más sofisticados, como el análisis *ex ante* y la participación de las partes interesadas.** Dichos gobiernos tampoco tienen la obligación legal de aplicar estos instrumentos más avanzados. No obstante, la Ley General de Mejora de la Calidad Regulatoria encomienda a la Presidencia del Consejo de Ministros que asesore a los gobiernos subnacionales para promover su adopción.
- **El Perú participa en iniciativas de cooperación regulatoria internacional (CRI) a múltiples niveles, y ello pese a que no existe una declaración de política general que promueva un enfoque de CRI para todo el Gobierno.** A pesar de ello, estas iniciativas promueven la aplicación de instrumentos y prácticas de política regulatoria en el marco de acuerdos comerciales, la participación en foros internacionales, u otros mecanismos destinados al intercambio multilateral o bilateral de prácticas regulatorias—, así como la consideración de instrumentos internacionales a la hora de elaborar o revisar la legislación y las regulaciones nacionales.

Recomendaciones

- **Elaborar y poner en práctica una estrategia para promover la adopción, por parte de los gobiernos subnacionales, de instrumentos que mejoren la calidad regulatoria prevista en la Ley General.** Los planes actuales que contemplan la introducción del Análisis de Calidad Regulatoria mediante programas piloto constituyen un comienzo prometedor. Es fundamental velar por que este plan se complete y se aplique de manera eficaz, y que las enseñanzas extraídas se aprovechen para generalizar el uso de estas herramientas y de los demás instrumentos contemplados en la Ley General. Establecer canales para el intercambio de experiencias entre los gobiernos subnacionales, por ejemplo, conferencias, y ofrecer ejercicios de capacitación y formación sobre calidad regulatoria a los gobiernos subnacionales puede ayudar a difundir las buenas prácticas y fomentar su adopción.
- **Incrementar los esfuerzos de coordinación entre los niveles nacional y subnacional a fin de mejorar la coherencia regulatoria.** Se trata de aprovechar la experiencia del Consejo de Coordinación Intergubernamental para establecer mecanismos formales específicos que permitan lograr la coherencia regulatoria en todos los niveles de gobierno.
- **Reforzar el uso de prácticas de CRI y promover actividades de coordinación entre ministerios y organismos reguladores para crear un entendimiento común en materia de CRI.** Elaborar políticas que permitan estrechar la cooperación con otros países a fin de promover el desarrollo y la difusión de buenas prácticas e innovaciones en materia de política regulatoria y gobernanza. Definir un mecanismo para coordinar estas iniciativas entre las entidades gubernamentales con el fin de dar a conocer las ventajas de la CRI y contribuir así al establecimiento de una política global en materia de CRI.

Gobernanza regulatoria ágil

Evaluación

- **El Perú ha demostrado estar dispuesto a modernizar su marco regulatorio.** El Gobierno ya ha adoptado medidas para introducir políticas y prácticas que se ajustan a la *Recomendación de la OCDE sobre gobernanza regulatoria ágil para aprovechar la innovación*.

- **El marco jurídico del Perú contiene disposiciones para promover un sistema de gobernanza regulatoria ágil.** La Ley General de Mejora de la Calidad Regulatoria establece que la implementación de innovaciones costo-efectivas en la regulación es uno de los instrumentos de mejora de la calidad regulatoria. La CMCR se encarga de la supervisión de estos instrumentos. Sin embargo, como el sistema de calidad regulatoria en el Perú es aún reciente, todavía no se han emprendido iniciativas de innovación regulatoria en el marco de la ley.
- **Los marcos de gobernanza ágil son poco conocidos en la administración pública.** Esto puede dificultar el fomento de la innovación y el establecimiento de marcos regulatorios que garanticen una regulación orientada al futuro. La capacidad analítica de los funcionarios públicos a la hora de consultar a expertos y otras partes interesadas externas sobre esta materia es limitada.

Recomendaciones

- **Trabajar para establecer el marco de gobernanza regulatoria ágil previsto en la Ley General de Mejora de la Calidad Regulatoria.** Esto incluye la elaboración de guías, lineamientos y otros materiales de apoyo que puedan alentar a los ministerios y organismos reguladores a explorar y probar enfoques regulatorios flexibles. Será importante definir con claridad el papel de la Comisión Multisectorial a la hora de supervisar la implementación de innovaciones costo-efectivas en las regulaciones.
- **Aprovechar las experiencias y disposiciones ya existentes para poner en marcha proyectos piloto estructurados sobre gobernanza regulatoria ágil que puedan dar lugar a prácticas y enseñanzas fructíferas.** El marco jurídico de los entornos de pruebas regulatorios de la Superintendencia de Banca y Seguros, el uso intensivo de sistemas basados en datos y las medidas de fiscalización e inspección basadas en riesgo adoptadas por algunos organismos reguladores pueden servir de inspiración y punto de partida para los programas piloto.

Nota

[1] i. OECD Recommendation on Improving the Quality of Government Regulation [OECD/LEGAL/0278]; ii. OECD Recommendation on Regulatory Policy and Governance [OECD/LEGAL/0390]; iii. OECD Recommendation on Agile Regulatory Governance to Harness Innovation [OECD/LEGAL/0464]; y iv. OECD Recommendation on International Regulatory Co-operation to Tackle Global Challenges [OECD/LEGAL/0475].

2 El contexto de la política regulatoria en el Perú

La política regulatoria del Perú se sustenta en un sistema administrativo que, aunque unitario, está altamente descentralizado. Desde 2016, el país viene elaborando un marco de política regulatoria alineado con las normas de la OCDE, haciendo hincapié en herramientas como el AIR y la participación de las partes interesadas. El fuerte apoyo político, las iniciativas piloto y la capacidad de los organismos reguladores en materia económica han impulsado la implementación. No obstante, aún queda por lograr una mayor coherencia institucional y la inclusión del Poder Legislativo.

Introducción

Este capítulo proporciona una visión general del panorama administrativo del Perú sobre el que se sustenta el establecimiento de una política regulatoria para todo el Gobierno. La sección contextualiza brevemente los antecedentes que han llevado a mejorar la regulación en el Perú y sienta las bases para el resto del informe.

El panorama administrativo en el Perú

El Perú es un país presidencial unitario, compuesto por tres poderes y tres niveles de gobierno subnacionales. El retorno del país a la democracia en 1980 marcó el inicio de una serie de reformas estructurales. La reorganización administrativa, es decir, la centralización del Estado en unos pocos ministerios y la creación de organismos reguladores encargados de la supervisión de los sectores de reciente privatización dio lugar a un sector público relativamente pequeño con ejemplos aislados de buenas prácticas (OECD, 2018[1]). A pesar de los episodios de inestabilidad política, el panorama administrativo e institucional no ha cambiado de sobremanera.

A nivel nacional, la PCM desempeña un papel crucial en la coordinación de políticas multisectoriales y en la dirección del proceso de modernización y descentralización del país. Pese a ser un país unitario, los gobiernos subnacionales tienen importantes competencias y responsabilidades legales. Administrativamente, el país se divide en un nivel regional y dos niveles locales, con una subdivisión a nivel municipal entre provincias y distritos. El Perú tiene 26 departamentos (gobiernos regionales, incluidos Lima y Callao), 196 municipalidades provinciales y 1874 municipalidades distritales. El elevado nivel de heterogeneidad entre los gobiernos subnacionales y las diferentes competencias que corresponden a las administraciones regionales y locales exigen mecanismos de coordinación claros para garantizar la coherencia de la acción pública.

La configuración del marco institucional y la disciplina macroeconómica del país han contribuido a impulsar la adopción de reformas clave en medio de la agitación política.

Contexto de la política regulatoria en el Perú

Los esfuerzos del Perú por introducir herramientas de gestión regulatoria se remontan a 2016, tras la publicación del informe *Política Regulatoria en el Perú: Uniendo el Marco para la Calidad Regulatoria* (OECD, 2016[2]). Este informe ofrece recomendaciones destinadas a ayudar al Perú a sentar las bases de una política regulatoria en todas las instancias gubernamentales. El apoyo de las más altas instancias políticas ha sido un elemento fundamental para promover la adopción y el uso de buenas prácticas regulatorias en la administración nacional y ayudar a garantizar la sostenibilidad a largo plazo de la reforma.

El Gobierno nacional del Perú ha seguido un enfoque gradual a la hora de implementar la política regulatoria. El país definió una hoja de ruta clara con el fin de implementar varias herramientas de gestión regulatoria. El plan incluía la introducción gradual de documentos de política destinados a respaldar la implementación de herramientas específicas en toda la administración. Además, se emprendió una campaña de sensibilización y capacitación con el objetivo de generar capacidades técnicas y respaldar el programa de mejora de la calidad regulatoria en los ministerios y entidades gubernamentales competentes. En tercer lugar, se pusieron en marcha programas piloto para analizar el uso del AIR y, en menor medida, las obligaciones de participación de las partes interesadas antes de hacer extensivo el requisito a la administración. Este enfoque ha contribuido a introducir el uso de herramientas de política regulatoria en el país.

Los organismos reguladores en materia económica han logrado avances significativos en la implementación de herramientas y prácticas de política regulatoria. Los organismos reguladores OSIPTEL, OSINERGMIN, OSITRAN y SUNASS han incorporado prácticas de AIR y de participación de las partes interesadas en sus actividades de elaboración de regulaciones. Además, estos organismos han adoptado medidas destinadas a fortalecer sus mecanismos de gobernanza, en consonancia con los Principios de buenas prácticas de la OCDE sobre la gobernanza de los organismos reguladores (OECD, 2014[3]).

Las herramientas y prácticas de política regulatoria son aplicables exclusivamente al Poder Ejecutivo, no al Congreso. La práctica de hacer extensivas estas herramientas y prácticas a las regulaciones emanadas del Poder Legislativo, habitual en varios países de la OCDE, podría conducir a regulaciones más eficientes y a resultados públicos positivos.

Referencias

OECD (2018), *Política Regulatoria en el Perú: Uniendo el Marco para la Calidad Regulatoria*, Revisiones de la OCDE sobre reforma regulatoria, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/9789264279001-es. [1]

OECD (2016), *Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública: Perú: Gobernanza integrada para un crecimiento inclusivo*, Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/9789264265226-es. [2]

OECD (2014), *The Governance of Regulators*, OECD Best Practice Principles for Regulatory Policy, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/9789264209015-en. [3]

3 Marco institucional y capacidad en materia de política regulatoria

El Perú ha consolidado un sólido marco institucional y jurídico para la política regulatoria, que culminó con la Ley General de Mejora de la Calidad Regulatoria de 2023. Esta ley integra herramientas clave de gestión regulatoria, como el AIR, la participación de las partes interesadas y los análisis *ex post*. El enfoque adoptado integra a todo el Gobierno y está liderado por la SGP. Las funciones de supervisión se comparten con la CMCR, con el apoyo de ministerios como el de Justicia y el de Economía. A pesar de los avances logrados en materia de capacitación y desarrollo de capacidades, la elevada rotación de personal sigue dificultando la implementación. En cuanto a los avances del Perú respecto de determinadas recomendaciones formuladas por el CPR como parte del examen de la adhesión, la publicación del Reglamento de 2025 supone un importante paso adelante, ya que refuerza la gobernanza, la coordinación y el uso de herramientas regulatorias en todos los niveles administrativos.

Introducción

En este capítulo se describe el contexto administrativo y jurídico en el que se inscribe la reforma regulatoria del Perú y se evalúa el compromiso del Gobierno con el fortalecimiento de la política regulatoria. En este sentido, se ofrece una visión general de las funciones de supervisión regulatoria que desempeña la administración peruana y se describen las capacidades disponibles que pueden contribuir a fomentar una política regulatoria a nivel gubernamental en el país.

Compromiso con el fortalecimiento de la política regulatoria y los principios fundamentales

En los últimos ocho años, el Perú ha desarrollado un marco regulatorio y de políticas que respalda el programa de mejora de la calidad regulatoria en el país. En 2016, el Decreto Legislativo N.º 1310 introdujo las primeras medidas sistemáticas de simplificación administrativa, entre ellas el Análisis de Calidad Regulatoria (ACR), una herramienta destinada a simplificar y eliminar trámites (OECD, 2018[1]). Al incorporar la política regulatoria entre los elementos clave del Marco de Modernización del Estado, se le dio a la PCM la posibilidad de definir lineamientos e instrumentos que apoyaran la implementación de herramientas de gestión regulatoria, como los AIR y las actividades de participación de las partes interesadas. En la Tabla 3.1 se presentan los principales avances en materia de política regulatoria durante el período 2016-2023. Durante dicho período, el marco de políticas se centró en fortalecer las iniciativas de simplificación administrativa y en desarrollar material para respaldar la implementación de los AIR.

Tabla 3.1. Principales avances en materia de política regulatoria en el Perú

2016-2023

Año	Principales avances en materia de política regulatoria	Marco jurídico
2016	Introducción del Análisis de Calidad Regulatoria (ACR)	Decreto Legislativo N.º 1310/2016
2017	Reglamento y Manual para la aplicación del ACR	Decreto Supremo N.º 075-2017-PCM Decreto Supremo N.º 022-2017-PCM
	Marco institucional e instrumentos para la mejora regulatoria, incluidas medidas adicionales de simplificación administrativa	Decreto Legislativo N.º 1448
2018	Política reguladora como parte del marco de modernización del Estado	Decreto Legislativo N.º 1446
	Lineamientos y formatos para la elaboración del Texto Único de Procedimientos Administrativos (TUPA)	Resolución de Secretaría de Gestión Pública N.º 005-2018-PCM-SGP
2021	Reglamento para la aplicación del Análisis de Impacto Regulatorio en el Poder Ejecutivo	Decreto Supremo N.º 063-2021-PCM
	Hoja de ruta y Manual para la aplicación del Análisis de Impacto Regulatorio *ex ante*	Resolución de Secretaría de Gestión Pública N.º 008-2021-PCM-SGP
	Lineamientos para la publicación de la Agenda Temprana y de la Consulta Pública en el marco del sistema de AIR	Resolución Ministerial N.º 163-2021-PCM
2022	Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública al 2030	Decreto Supremo N.º 103-2022-PCM
	Metodologías para la evaluación de impactos del AIR	Resolución Ministerial N.º 141-2022-PCM
2023	Ley General de Mejora de la Calidad Regulatoria	Decreto Legislativo N.º 1565/2023

Fuente: Elaborado por la OCDE.

La Ley General de Mejora de la Calidad Regulatoria (la Ley General), publicada el 28 de mayo de 2023 y en vigor desde entonces, integra, consolida y desarrolla aún más el marco regulatorio en favor de una mejor regulación en el Perú. La promulgación de la Ley General es un paso positivo y contribuye a poner

de relieve la importancia de la reforma regulatoria en el país. Sin embargo, su aplicación se encuentra aún en una fase inicial, ya que los ministerios competentes y otras entidades se están adaptando gradualmente al uso sistemático de los instrumentos de política regulatoria, en particular el AIR y las actividades de participación de las partes interesadas.

Incorporar el empleo sistemático de herramientas y prácticas de mejora regulatoria en toda la administración exige un cambio de cultura por parte de las diferentes partes interesadas, tanto internas como externas a la administración. Desde las más altas instancias, se ha manifestado un sólido apoyo político al programa de mejora de la calidad regulatoria del país. No obstante, los datos recopilados durante la misión de investigación muestran que los profesionales no terminan de ver el valor añadido de incorporar herramientas de gestión regulatoria en sus actividades de elaboración de regulaciones.

La Ley General define los mecanismos institucionales y de gobernanza, los instrumentos y prácticas de gestión regulatoria que sustentan la política de mejora de la calidad regulatoria en el país. Dicha ley es de aplicación a todas las entidades del Poder Ejecutivo nacional competentes para emitir regulaciones generales. Asimismo, alienta a otras entidades gubernamentales exentas de las obligaciones de la Ley General a adoptar instrumentos y prácticas de gestión regulatoria. Además, la Ley General establece las funciones y responsabilidades de los agentes que forman parte del ecosistema de la política regulatoria. Así, se establecen las funciones de la CMCR, los ministerios competentes y las instituciones pertinentes.

Entre los instrumentos contemplados en la Ley General figuran la planificación temprana, el AIR, los análisis *ex post*, la revisión del *stock* regulatorio, la participación de las partes interesadas y el uso de soluciones innovadoras para abordar los problemas de política pública. Si bien no se contemplan todos los elementos clave del ciclo de la política regulatoria, como la fiscalización de la regulación o la gobernanza multinivel, sí se sientan las bases para que todo el Gobierno adopte un enfoque orientado a la mejora de la calidad regulatoria.

Actualmente, el Perú está elaborando el Reglamento de la Ley General. Este documento proporcionará detalles sobre, entre otros, la puesta en marcha y la aplicación del AIR, las prácticas de participación de las partes interesadas, el análisis *ex post* de las regulaciones y las innovaciones costo-efectivas en toda la administración. El Reglamento recopilará las diferentes regulaciones secundarias vigentes (es decir, el Reglamento del AIR) y aportará claridad sobre la aplicación de otras prácticas. Será fundamental que el Reglamento se elabore siguiendo buenas prácticas regulatorias y las enseñanzas extraídas en toda la administración peruana, para así fomentar la aceptación por parte de las distintas partes interesadas y velar por la aplicación efectiva de los diferentes instrumentos de política regulatoria y de la Ley General en su conjunto.

Panorama institucional

Al igual que en otros países miembros de la OCDE, en el panorama institucional del Perú en materia de política regulatoria intervienen varios actores clave. En la Tabla 3.2 se resumen las funciones y actividades que desempeñan las instituciones clave del sistema de política regulatoria peruano. Los mecanismos de coordinación entre los diferentes actores se establecen en la Ley General de Mejora de la Calidad Regulatoria.

Tabla 3.2. Instituciones clave del sistema de política regulatoria peruano

Instituciones responsables

	Programas de simplificación y reducción de cargas administrativas	Participación de las partes interesadas	Análisis *ex post* de las regulaciones	Análisis *ex ante* de las regulaciones	Revisión de la calidad jurídica	Consideración del impacto en jurisdicciones extranjeras
Secretaría de Gestión Pública (SGP)	X	X	X	X		
Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (MINJUSDH)					X	
Comisión Multisectorial de Calidad Regulatoria (CMCR)		X		X		
Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual (INDECOPI)			X			
Ministerio de Comercio Exterior y Turismo (MINCETUR)						X

Fuente: Elaborado por la OCDE.

La **PCM** preside la CMCR. La PCM es, a través de la SGP, el órgano rector del sistema de política regulatoria en el Perú. Se encarga, con el apoyo de la SSAR, del diseño, la elaboración, la definición y la implementación de políticas, planes y estrategias destinados a mejorar la calidad regulatoria y la simplificación administrativa. Desarrolla regulaciones que sustentan la implementación de instrumentos y prácticas de gestión regulatoria en la administración, establece lineamientos y desarrolla actividades de capacitación. La SGP también supervisa el cumplimiento de las disposiciones de la Ley General de Mejora de la Calidad Regulatoria.

El **MINJUSDH** se encarga de velar por la coherencia del sistema jurídico y de garantizar que los proyectos regulatorios se ajusten a los estándares de calidad jurídica. El MINJUSDH forma parte de la CMCR.

El **MEF** forma parte de la CMCR y, por lo tanto, participa en la evaluación de los AIR.

La **CMCR** es un órgano colegiado que reúne a altos funcionarios de la PCM, el MEF y el MINJUSDH. Está integrada por la Secretaría de Administración Pública, la Dirección de Eficiencia Normativa para la Productividad y Competencia del MEF y la Dirección de Desarrollo Normativo y Calidad Regulatoria del MINJUSDH. La SSAR es la Secretaría Técnica de la CMCR y colabora con los equipos técnicos del MEF y el MINJUSDH para evaluar la calidad de los instrumentos de gestión regulatoria contemplados en la Ley General. Además, la CMCR colabora con los ministerios e instituciones competentes a través de un punto focal designado (el oficial de mejora regulatoria), que se encarga de la coordinación, articulación y organización de la aplicación de los instrumentos y prácticas de política regulatoria.

La Ley General prevé la creación de la **Comisión Consultiva para la Mejora de la Calidad Regulatoria *Ex Post***. Se espera que reúna a representantes del sector privado, el mundo académico y la sociedad civil con el objetivo de ayudar a identificar las regulaciones que no cumplen sus objetivos previstos, que son obsoletas o que generan cargas administrativas excesivas. Dicha Comisión aún no se ha constituido.

El **INDECOPI**, a través de la Comisión de Eliminación de Barreras Burocráticas, apoya las acciones de simplificación administrativa mediante la eliminación de requisitos, prohibiciones o tasas vigentes que generan barreras burocráticas ilegales o carentes de razonabilidad. Estas barreras pueden ser requisitos regulatorios o regulaciones susceptibles de obstaculizar el acceso o la permanencia de los agentes económicos en el mercado. En algunos casos, las cargas administrativas excesivas pueden considerarse barreras burocráticas.

El MINCETUR desarrolla y coordina la implementación de regulaciones técnicas en el país. Actúa como punto de contacto con la Comunidad Andina (CAN) y la Organización Mundial del Comercio (OMC).

Supervisión regulatoria

Las funciones de supervisión regulatoria se distribuyen entre varias instituciones del Perú. Si bien la SGP desempeña la mayoría de las funciones que la OCDE ha identificado como fundamentales para los organismos de supervisión regulatoria, las responsabilidades en materia control de calidad de los análisis de impacto son compartidas (OECD, 2012[2]).

La Ley General define el funcionamiento del sistema de supervisión regulatoria. Se espera que el futuro Reglamento de la Ley General defina los mecanismos de coordinación y operación entre las instituciones, en particular de la CMCR. En la Tabla 3.3 se recogen las funciones clave en materia de supervisión regulatoria y la institución o área responsable en el Perú.

Tabla 3.3. Funciones en materia de supervisión regulatoria

	Control de calidad (examen de los instrumentos de gestión regulatoria y revisión de la calidad jurídica)	Identificación de ámbitos en los que se puede mejorar la eficacia de la regulación	Mejora sistemática de la política regulatoria	Coordinación	Orientación, asesoramiento y apoyo
SGP		X	X	X	
SSAR		X		X	X
CMCR	X				
MINJUSDH	X				

Fuente: Elaborado por la OCDE.

La SGP y la SSAR, ubicadas en el Centro de Gobierno (CG), se encargan de promover y coordinar la política regulatoria en el Perú. La mayoría de las iniciativas dirigidas a fortalecer el ecosistema regulatorio del país se han centrado en la administración nacional y han seguido un enfoque gradual a la hora de adoptar instrumentos de gestión regulatoria. La SGP y la SSAR desempeñan un papel fundamental en la publicación de lineamientos y manuales, así como en la capacitación de diversos actores de la administración. Además, la SGP apoya a los gobiernos subnacionales a la hora de adoptar y aplicar buenas prácticas regulatorias, con especial atención a las medidas de simplificación administrativa. Por otra parte, la SGP debe comunicar los resultados de la implementación de la política regulatoria del país cuatro años después de la entrada en vigor de la Ley General (es decir, en 2027) y formular recomendaciones para el futuro. Hasta la fecha, la comunicación de las ventajas asociadas a la adopción más sistemática de mejores prácticas regulatorias ha sido limitada.

Por otra parte, el control de calidad de los instrumentos de gestión regulatoria compete a la CMCR. La OCDE recomendó crear, con carácter transitorio, un órgano colegiado encargado de examinar los AIR (OECD, 2018[3]). De cara al futuro, el Perú podría evaluar si procede atribuir la función de control de calidad a un único órgano. Entretanto, el Reglamento, aún por publicar, debería definir con mayor claridad las responsabilidades de los distintos actores del panorama regulatorio del Perú, así como establecer un mecanismo de coordinación que propicie la aplicación efectiva de la política de mejora de la calidad regulatoria en el Perú.

Capacidades en materia de política regulatoria

La SGP y otras autoridades reconocen la importancia de contar con capacidades técnicas adecuadas como condición necesaria para la implementación de la reforma regulatoria. La SSAR tiene un papel destacado en el desarrollo de actividades de capacitación y la elaboración de lineamientos y manuales destinados a impulsar la adopción de instrumentos y prácticas de política regulatoria por parte de la administración. En los últimos años, la publicación de lineamientos y cursos sobre política regulatoria, los AIR y la participación de las partes interesadas se ha complementado con talleres especializados. A la fecha de preparación del presente informe, más de 600 funcionarios han recibido capacitación sobre los AIR y más de 2900 funcionarios se han beneficiado de asistencia técnica dirigida a fortalecer la calidad regulatoria.

Aunque el Perú ha dedicado una cantidad importante de recursos a la capacitación para fortalecer la política regulatoria en la administración, el elevado nivel de rotación en los ministerios y otras instituciones dificulta el impacto. Esto supone un reto tanto para los ministerios competentes, que deben implementar instrumentos de política regulatoria como los AIR, como para las entidades que supervisan el sistema regulatorio. En el primer caso, los constantes cambios de personal se traducen en una escasa aceptación de los instrumentos de política regulatoria, capacidades técnicas limitadas y una pérdida de experiencia significativa.

Gran parte del personal de la SSAR fue contratado con financiación externa temporal vinculada a proyectos específicos. Esto ha generado incertidumbre y una rotación constante en el equipo que desempeña funciones clave, por ejemplo, el control de calidad de los AIR y la implementación de instrumentos de política regulatoria en todo el Gobierno. Durante las entrevistas, un amplio grupo de partes interesadas identificó este aspecto como una barrera importante para llevar a cabo una reforma efectiva, por lo que será necesario resolverlo para garantizar que la SSAR pueda cumplir su mandato. Esta necesidad se acentuará con el aumento de la carga de trabajo que se prevé una vez que los AIR y otros instrumentos se apliquen de forma más sistemática.

Para poder garantizar unas capacidades técnicas adecuadas, será necesario impulsar un cambio cultural en toda la administración en lo que respecta al uso de instrumentos de gestión regulatoria. Por el momento, el escaso número de AIR realizados refleja que estos instrumentos se perciben más como una carga administrativa adicional que como una vía para mejorar los resultados públicos y el desempeño de la administración. Aprovechar la experiencia de otras entidades que ya han adoptado instrumentos de política regulatoria, como los organismos reguladores en materia económica (v. Capítulo 6) podría contribuir a su aceptación en toda la administración.

Avances del Perú en la aplicación de las recomendaciones del CPR

Recomendación prioritaria n.º 1

Una de las recomendaciones relativas al **marco institucional y la capacidad en materia de política regulatoria** insta al Perú a "completar el marco regulatorio que sustenta la política regulatoria y adoptar una visión holística de la política regulatoria, entre otros, demostrando avances en los siguientes aspectos:

- Publicar el Reglamento de la Ley General de Mejora de la Calidad Regulatoria para consolidar en mayor medida la implementación de instrumentos de gestión regulatoria en toda la administración.
- Elaborar documentos de política pública con medidas que contribuyan a adoptar mejores principios, instrumentos y prácticas regulatorios en ámbitos como los análisis *ex post*, la fiscalización y la inspección regulatorias, y la política regulatoria subnacional".

Como respuesta, el Perú promulgó el Reglamento de la Ley General de Mejora de la Calidad Regulatoria (el Reglamento), publicado en el diario oficial nacional El Peruano el 25 de febrero de 2025. El Reglamento tiene por objeto reforzar la gobernanza regulatoria y consolidar la aplicación de instrumentos y prácticas de gestión regulatoria en toda la administración. En él se contemplan una amplia gama de instrumentos, como el AIR, el análisis *ex post* de las regulaciones, las medidas de simplificación administrativa y la implementación de enfoques innovadores que favorecen la mejora de la calidad de las regulaciones. Además, el Reglamento refuerza la política regulatoria a nivel subnacional y permite definir con mayor precisión las responsabilidades y el mandato del organismo de supervisión de la calidad regulatoria, esto es, la CMCR.

El Reglamento se basa en la experiencia del Perú a la hora de implementar una serie de instrumentos de gestión regulatoria, como el AIR, y se ajusta a las buenas prácticas regulatorias. Se elaboró mediante una amplia consulta pública y la participación de las partes interesadas. El resultado es un documento completo y ampliamente respaldado, crucial para la aplicación satisfactoria de las prácticas y los instrumentos regulatorios que describe.

Los avances mencionados demuestran que el Perú ha logrado progresos significativos en el cumplimiento de esta recomendación. El Perú ha reforzado su marco regulatorio mediante la adopción del Reglamento que promueve el uso de herramientas de gestión regulatoria en toda la administración. El Reglamento también mejora la gobernanza regulatoria a nivel subnacional y amplía las responsabilidades del organismo de supervisión. Se ha elaborado mediante consultas públicas y se ajusta a las buenas prácticas regulatorias, por lo que proporciona una base sólida y ampliamente respaldada para fomentar mejores principios, instrumentos y mecanismos de fiscalización regulatoria.

Referencias

OECD (2018), *Implementación del Análisis de Impacto Regulatorio en el Gobierno Central del Perú: Estudios de caso 2014-16*, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/9789264305809-es. [1]

OECD (2018), *Política Regulatoria en el Perú: Uniendo el Marco para la Calidad Regulatoria*, Revisiones de la OCDE sobre reforma regulatoria, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/9789264279001-es. [3]

OECD (2012), *Recomendación del Consejo sobre Política y Gobernanza Regulatoria*, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/9789264209046-es. [2]

4 Regulaciones basadas en evidencia

El Perú ha avanzado hacia un sistema de regulaciones basadas en evidencia mediante la implementación gradual de los AIR, la planificación temprana y las medidas de simplificación administrativa. La Ley General de Mejora de la Calidad Regulatoria y los instrumentos regulatorios posteriores establecieron el marco jurídico para el uso sistemático de los AIR, los análisis *ex post* y los instrumentos destinados a reducir las cargas. Pese a los avances iniciales, la implementación sigue siendo desigual debido a las capacidades limitadas, los retos relacionados con los datos y el frecuente recurso a las exenciones. La SGP desempeña un papel fundamental en el fortalecimiento de la asistencia técnica y la capacitación. En cuanto a los avances del Perú en algunas de las recomendaciones, el Gobierno ha evaluado los resultados de los AIR, ha elaborado una hoja de ruta para su aplicación proporcional, ha introducido mecanismos de análisis *ex post* y ha formalizado estos marcos en el Reglamento de 2025, lo que demuestra avances tangibles en el fortalecimiento de la gobernanza regulatoria.

Introducción

Este capítulo ofrece una visión general de las condiciones y prácticas que sustentan la elaboración de regulaciones basadas en evidencia en el Perú. Se analizan los marcos regulatorios e institucionales, tanto para la elaboración de nuevas regulaciones como para la revisión del *stock* regulatorio. Además, se describen las iniciativas encaminadas a reducir las cargas administrativas y eliminar los costos innecesarios para los ciudadanos y las empresas.

Elaboración de nuevas regulaciones

Planificación temprana

A partir de 2023, todas las entidades del Poder Ejecutivo deberán identificar y publicar una lista de problemas de política pública que se deberán abordar durante el año siguiente. El documento resultante, conocido como *Agenda Temprana*, tiene por objeto proporcionar certeza, fomentar la participación de las diferentes partes interesadas y recopilar pruebas que sirvan para abordar los problemas identificados. Esta Agenda tiene un enfoque amplio (por ejemplo, aborda la limitada integridad pública en las administraciones regionales y locales). Tratar estos problemas de política pública puede requerir una combinación de enfoques (regulatorios y no regulatorios) y/o varias regulaciones.

El enfoque que da la Agenda Temprana a los problemas públicos, que puede derivar en una intervención regulatoria o no regulatoria, se diferencia claramente de la mayoría de los países de la OCDE. En estos últimos, los instrumentos de planificación temprana comprenden proyectos destinados a promulgar o actualizar instrumentos jurídicos específicos. Centrarse en los problemas de política pública en lugar de en los instrumentos jurídicos puede dificultar que las partes interesadas anticipen iniciativas de reforma específicas, sin embargo, puede favorecer la consulta temprana y la consideración de alternativas regulatorias entre los ministerios y los organismos reguladores.

La Agenda es aprobada por el director de la entidad y puede modificarse a lo largo del año siguiendo un procedimiento formal. Si bien esto permite a las entidades flexibilidad para incluir asuntos urgentes o importantes en su planificación, también merma el objetivo subyacente del instrumento, que es proporcionar certeza a las partes afectadas por las regulaciones.

Los problemas de política pública identificados en la Agenda constituyen la base del AIR. Se espera que la información recopilada como parte de la consulta de la Agenda se utilice como referencia durante la preparación del análisis de impacto regulatorio.

En 2023, las entidades del Poder Ejecutivo publicaron 32 agendas tempranas, que comprendían 320 problemas públicos. En 2024, 28 entidades elaboraron una Agenda Temprana, en las que se incluyeron un total de 280 problemas públicos.

AIR en el Perú

El Perú ha sentado las bases para la implementación de los AIR en las entidades del Poder Ejecutivo. El proceso ha sido gradual y se ha sustentado en la creación de capacidades institucionales y técnicas. El uso de los AIR pasó a ser obligatorio para un grupo de cuatro ministerios en la segunda mitad de 2022, y posteriormente para tres grupos de ministerios y entidades públicas. Esta obligación fue introduciéndose progresivamente hasta el segundo trimestre de 2023, cuando pasó a ser obligatoria para todas las entidades del Poder Ejecutivo debido a la entrada en vigor de la Ley General de Mejora de la Calidad Regulatoria. Dado que la aplicación del AIR se encuentra aún en una fase inicial, solo unos pocos ministerios competentes la han llevado a la práctica.

En 2021, el Perú publicó el *Reglamento que desarrolla el Marco Institucional que rige el Proceso de Mejora de la Calidad Regulatoria y establece los Lineamientos Generales para la aplicación del AIR Ex Ante* (Reglamento AIR), que sentó las bases para el uso del AIR en el país. Este documento vino acompañado de la publicación de lineamientos prácticos para los responsables de la formulación de políticas públicas sobre la implementación del AIR y, más específicamente, sobre las metodologías para analizar el impacto regulatorio. Estos documentos sirvieron de base para definir las actividades destinadas a fortalecer las capacidades y generar aceptación acerca del uso de los instrumentos de gestión regulatoria en las entidades pertinentes.

Este marco jurídico es anterior a la publicación de la Ley General de 2023, que establece la política general que engloba las disposiciones y obligaciones para la aplicación del AIR y otros instrumentos y prácticas de gestión regulatoria en el Perú. Sin embargo, de conformidad con las medidas transitorias establecidas en la Ley General, el marco jurídico del AIR descrito anteriormente seguirá siendo válido hasta que se apruebe un nuevo Reglamento.

Cuadro 4.1. Componentes del AIR en el Perú

El *Manual para la aplicación del AIR Ex Ante* proporciona orientaciones a los ministerios e instituciones que deben llevar a cabo AIR al elaborar sus regulaciones. El documento enumera los elementos que deben incluirse como parte del AIR. Además, detalla las consideraciones que deben tener en cuenta los responsables de la elaboración de regulaciones en las seis etapas de preparación previas al AIR.

Por ejemplo, al abordar la identificación y el análisis de alternativas, el Manual describe las diferentes medidas regulatorias y no regulatorias que los responsables de la formulación de políticas podrían aprovechar para resolver un problema de política pública. En particular, siempre debe evaluarse la opción de no adoptar medidas públicas.

Los AIR deben incluir los siguientes componentes:

1. Identificación del problema de política pública y de las partes afectadas
2. Desarrollo de los objetivos
3. Identificación y análisis de alternativas, incluidas soluciones regulatorias y no regulatorias.
4. Evaluación del impacto de las alternativas identificadas.
5. Descripción de los mecanismos de fiscalización y cumplimiento.
6. Descripción de criterios y de los mecanismos de monitoreo y evaluación.

Fuente: Resolución Ministerial N.º 151-2021-PCM: *Manual para la aplicación del Análisis de Impacto Regulatorio Ex Ante (AIR)*, https://www.gob.pe/institucion/pcm/informes-publicaciones/2023285-manual-para-la-aplicacion-del-analisis-de-impacto-regulatorio-ex-ante-air.

La PCM definió un Plan de Implementación del AIR, que delimita las responsabilidades, los recursos y los plazos para la adopción obligatoria de la herramienta por parte de las entidades del Poder Ejecutivo. Las primeras etapas se centraron en la difusión de la herramienta, tanto dentro como fuera de la administración. Además, 10 entidades trabajaron en el desarrollo de proyectos piloto destinados a identificar las buenas prácticas y las posibles dificultades y limitaciones antes de la implementación de la herramienta en toda la administración.

Incorporar el uso del AIR en la administración requiere un cambio cultural y el apoyo de las más altas instancias políticas y de los funcionarios públicos. Para generar compromiso y aceptación se necesita, entre otras cosas, capacitación continua, intercambio de buenas prácticas y de enseñanzas extraídas

entre pares, así como voluntad para romper con la inercia burocrática y la forma tradicional de elaborar regulaciones. La PCM cumple una función crucial, ya que es la encargada de prestar apoyo y asistencia técnica constantes a los ministerios competentes y otras entidades. Sin embargo, la rotación constante de los funcionarios públicos ha socavado en cierta medida el impacto de estas iniciativas.

Implementación del AIR en la práctica

El AIR es obligatorio en 55 instituciones del Poder Ejecutivo y se aplica a las disposiciones normativas generales que crean o modifican los costos de cumplimiento (es decir, decretos supremos, proyectos de ley y decretos legislativos). Sin embargo, su adopción ha sido lenta; solo unas pocas instituciones del Poder Ejecutivo han desarrollado un análisis completo desde que se introdujo esta obligación.

El Reglamento AIR define los supuestos que están fuera del alcance del AIR. Al igual que en muchos países de la OCDE, las disposiciones administrativas o las resoluciones internas y asuntos como las regulaciones de urgencia no están sujetos a estos análisis de impacto. La institución que propone la regulación puede seleccionar cualquiera de las 17 excepciones específicas previstas en el artículo 28.1 de la Ley General. Sin embargo, el artículo también incluye una disposición bastante amplia, según la cual la CMCR puede conceder una excepción en materia de AIR si la institución solicitante demuestra que el proyecto regulatorio no genera ni modifica los costos de cumplimiento para las empresas, los ciudadanos o la sociedad civil.

Esta vaguedad en la redacción de la ley incentiva a los interesados a eludir el sistema: el equipo de la Secretaría ha constatado que es habitual que los ministerios preparen varias versiones del proyecto de regulación hasta que cumplen uno de los criterios que permiten acogerse al régimen de excepción del AIR. Como resultado, la mayoría de los proyectos presentados a la CMCR van acompañados de una solicitud de excepción. De hecho, en los seis meses siguientes a la entrada en vigor de la obligatoriedad del AIR, la CMCR ha evaluado menos de 10 AIR completos.

Cabe mencionar que una de las categorías que están fuera del alcance del AIR son las regulaciones técnicas. La justificación del proyecto de regulación técnica varía según el caso y puede incluir elementos coherentes con la evaluación del AIR. El MINCETUR informó a la Secretaría de su intención de fusionar el análisis *ex ante* de las regulaciones técnicas con el proceso de AIR, ya que ello podría incrementar la calidad de las regulaciones técnicas y promover la eficiencia en toda la administración.

Cabe señalar que, aunque algunas regulaciones queden fuera del alcance del AIR, deben someterse igualmente a un ACR. Este último se centra en los proyectos de regulación que generan o modifican trámites administrativos y tiene por objeto identificar, reducir y/o eliminar trámites, permisos o licencias innecesarios. La PCM y la CMCR podrían aprovechar la experiencia adquirida en la implementación del ACR para establecer las condiciones adecuadas para el uso sistemático del AIR.

El marco jurídico para la aplicación del AIR no establece criterios de proporcionalidad. El *Manual de metodologías para la evaluación de impactos del AIR Ex Ante* define los impactos y elementos que deben tenerse en cuenta al elaborar regulaciones; sin embargo, no enumeran criterios que puedan ayudar a orientar el análisis en función de los impactos previstos. Establecer un conjunto uniforme de requisitos de análisis para todas las regulaciones puede dar lugar a una asignación subóptima de los recursos, así como a la resistencia de los funcionarios públicos, especialmente si consideran que no disponen de los datos, las herramientas y los conocimientos necesarios para llevar a cabo una evaluación tan exhaustiva como se requiere.

Supervisión del AIR

La CMCR desempeña una función central en la aplicación y evaluación de la calidad de las herramientas destinadas a mejorar las regulaciones, en particular el AIR y, cuando procede, el ACR. La comisión está compuesta por representantes de alto nivel de la PCM, el MEF y el MINJUSDH. La Subsecretaría de Simplificación y Análisis Regulatorio de la PCM es la Secretaría Técnica y se encarga de la coordinación de los equipos técnicos que dan apoyo al proceso de adopción de decisiones de la CMCR. La función de la CMCR se establece en la Ley General y en los lineamientos detallados sobre la supervisión del sistema de AIR.

El *Manual del Evaluador del AIR Ex Ante* describe el funcionamiento de la CMCR e incluyen criterios detallados para la adopción de decisiones por parte de la Comisión, como la aprobación o desestimación de los AIR. Durante las entrevistas, varios actores mencionaron que algunos miembros de la CMCR han sido objeto de presiones dirigidas a influir en sus decisiones sobre los AIR. Actualmente, los miembros de la CMCR están estudiando la posibilidad de que los comisionados no participen en la evaluación del AIR en los casos en que su propia institución sea la que proponga la regulación. Las decisiones de aprobación del AIR por parte de la CMCR se adoptan por mayoría simple (2 de 3 miembros). Estas dificultades podrían resolverse con el desarrollo y la implementación de mecanismos de gobernanza más sólidos en la CMCR a corto plazo. A mediano plazo, el Perú podría considerar la creación de un órgano de supervisión con un mayor grado de autonomía.

El proceso de evaluación de los AIR incluye una fase preliminar, en la que la Secretaría Técnica de la CMCR determina si el proyecto regulatorio debe someterse a un AIR. Una vez aceptado el expediente, la CMCR, con el apoyo de equipos técnicos multidisciplinares, evalúa el AIR, el proyecto regulatorio y su justificación, así como el ACR en caso de que el proyecto genere o modifique trámites administrativos. Durante el proceso de evaluación, la autoridad proponente puede solicitar reuniones y asesoramiento a la CMCR para resolver dudas y cuestiones.

Por último, cuando se publique una regulación sin la opinión favorable de la CMCR, la Comisión informará al responsable de la institución y a la Contraloría General de la República. El responsable de la institución es el encargado de derogar la regulación.

Análisis *ex post*

En el Perú, la implementación de herramientas centradas en la revisión del *stock* regulatorio puede verse desde dos perspectivas: el análisis regulatorio *ex post* y el uso de herramientas de simplificación administrativa. Al igual que en muchos países de la OCDE, los análisis *ex post* se encuentran en una etapa inicial en el Perú. La Ley General sienta las bases para su introducción e implementación en el Poder Ejecutivo. La SGP indica que aún no se han realizado ejercicios de análisis *ex post* en el marco de la Ley General. La SGP también señala que la estructura normativa e institucional necesaria para una implementación eficaz de esta herramienta se encuentra en proceso de desarrollo, lo que incluye la preparación del Reglamento y la creación de la Comisión Consultiva para la Mejora de la Calidad Regulatoria *Ex Post*. Este organismo estaría dirigido por la PCM e incluiría a miembros del sector privado, el mundo académico y la sociedad civil, con el objetivo de identificar las regulaciones que no han logrado su objetivo de política pública o que deberían revisarse.

No obstante, algunas entidades, como OSIPTEL y OSINERGMIN, han adoptado medidas para llevar a cabo análisis *ex post* de forma periódica. Por ejemplo, OSIPTEL ha establecido la obligación de realizar un análisis *ex post* de las regulaciones tres años después de su publicación. Por su parte, OSINERGMIN ha llevado a cabo el análisis *ex post* de una regulación sobre medidas de seguridad de los cilindros para gas licuado de petróleo sobre la base de un AIR *ex ante* elaborado hace cuatro años. La PCM, y toda la

administración peruana, podrían aprovechar las experiencias de los organismos reguladores en materia económica para lograr la aplicación eficaz de la herramienta de análisis *ex post*.

Simplificación administrativa

En el Perú, la mayoría de los esfuerzos encaminados a la revisión del *stock* regulatorio se han centrado en la simplificación y la reducción de cargas administrativas. En 2010, Perú sentó las bases para la introducción de herramientas de simplificación administrativa en toda la administración nacional (Política y Plan Nacional de Simplificación Administrativa, metodologías para la evaluación de los costos administrativos y los servicios públicos, y Decreto Supremo N.º 007-2011-PCM). El uso del TUPA y el SUT prepararon el terreno para la adopción de medidas a nivel gubernamental destinadas a reducir las cargas administrativas. Además, en 2018, se publicaron dos decretos legislativos (Decreto Legislativo N.º 1448 y Decreto Legislativo N.º 1452) que formalizaron la obligación de utilizar ACR antes de introducir o modificar procedimientos administrativos. Por último, las labores de análisis y eliminación de las barreras burocráticas por parte de la Comisión de Eliminación de Barreras Burocráticas respaldan las actividades de simplificación administrativa en el Perú.

El TUPA estandariza la información que las entidades públicas solicitan a los ciudadanos y las empresas a través de licencias y permisos. El TUPA proporciona detalles sobre los requisitos, las tasas y los plazos de tramitación de cada uno de los procedimientos administrativos que ofrece cada institución, esto ha contribuido a fomentar la transparencia y a aumentar la certidumbre de las partes sujetas a regulación.

Sobre la base de la obligación jurídica de adoptar el TUPA en todos los niveles de la administración, la PCM está desarrollando procedimientos administrativos estandarizados en las entidades subnacionales. El objetivo es eliminar cualquier diferencia en el número de requisitos, procesos internos, duración y costos de los procedimientos administrativos en todo el país. Los procedimientos objeto de estandarización se priorizan en función de elementos como la frecuencia, número de requisitos, el impacto en la competitividad, salud, educación y las diferencias entre los gobiernos subnacionales a la hora de aplicar sus procedimientos. Entre los procedimientos que se han estandarizado se encuentran, entre otros, las licencias de construcción, los permisos para abrir un negocio y las inspecciones técnicas de edificios.

Otra herramienta que el Perú ha puesto en marcha para reducir las cargas administrativas es el Análisis de Calidad Regulatoria (ACR). El ACR evalúa las regulaciones que generan o modifican trámites, es decir, licencias, permisos y otras formas de autorizaciones gubernamentales. Este análisis se realiza desde cuatro perspectivas: legalidad, necesidad, eficacia y proporcionalidad. La finalidad es reducir las cargas administrativas y simplificar el *stock* regulatorio (aunque también puede utilizarse antes de la publicación de una regulación). Además de generar beneficios en términos de mayor competitividad y transparencia, la iniciativa ha generado resultados significativos en el Perú. Entre 2017 y 2019, el ACR de las regulaciones vigentes dio lugar a los siguientes resultados:

- Se evaluaron más de 2 400 procesos administrativos;
- Se derogó aproximadamente el 30 % de los procesos administrativos;
- Se eliminaron más de 1 300 requisitos de datos.

El ACR de los procedimientos administrativos vigentes debe realizarse al menos una vez cada tres años.

Por último, la Comisión de Eliminación de Barreras Burocráticas vela por que los requisitos regulatorios sean razonables, legales y no limiten el acceso y la participación de los diferentes actores del mercado. Cuando se identifica una barrera burocrática, la Comisión solicita a la entidad responsable su eliminación voluntaria. Si no se soluciona el problema, el INDECOPI puede presentar una denuncia formal. Según la Comisión, en el segundo semestre de 2020 se eliminaron voluntariamente 469 barreras, la mayoría de ellas impuestas por las municipalidades distritales.

Ventanillas únicas para los ciudadanos

En 2010, el Perú creó las ventanillas únicas físicas para los ciudadanos y los centros MAC (Mejor Atención al Ciudadano), como parte de su estrategia para prestar mejores servicios a los ciudadanos. Los centros MAC permiten a los ciudadanos obtener información sobre requisitos y tasas, y solicitar servicios públicos de 51 instituciones, y más de 500 trámites y procedimientos en un solo lugar. Actualmente hay 15 MAC en todo el Perú. Durante la pandemia de COVID-19, aumentó la atención telefónica (Aló MAC) y virtual de algunos de los servicios ofrecidos por los centros MAC. Además, existen 10 centros ubicados en zonas rurales (MAC Express) que prestan 64 servicios de 22 instituciones diferentes. Sin embargo, a la fecha de redacción del presente informe, los centros MAC no cuentan con atención digital.

El Perú no cuenta con una ventanilla única física o digital que reúna todos los procesos administrativos, concretamente las licencias y los permisos necesarios para crear una empresa. La complejidad de los procesos, la gran cantidad de trámites a nivel nacional y subnacional y la falta de información sobre las licencias que se deben solicitar suponen una carga excesiva para las empresas de nueva creación. Estos obstáculos pueden constituir una barrera para la creación de una empresa formal, y también pueden empujar a los emprendedores hacia la economía informal, incluso impedirles entrar en el mercado. Por lo tanto, facilitar la concesión de licencias comerciales es un elemento clave para reducir los costos de cumplimiento de la regulación.

Avances del Perú en la aplicación de las recomendaciones del CPR

Recomendación prioritaria n.º 2

Una de las recomendaciones sobre **regulaciones basadas en evidencia** insta al Perú a "evaluar los resultados del sistema de AIR tras la fase inicial de implementación de la Ley General y poner en marcha un plan para reforzar el uso de AIR". Esto incluye demostrar avances en los siguientes aspectos:

- Identificar los obstáculos que dificultan la adopción del AIR en los ministerios y tomar medidas para solucionarlos.
- Como parte del plan, considerar la posibilidad de que la CMCR centre sus esfuerzos en los principales proyectos regulatorios identificados en las primeras etapas del proceso y colaborar con los ministerios en el desarrollo del AIR.
- Adoptar un enfoque proporcional en materia del AIR para orientar los recursos públicos en función de los impactos esperados de las regulaciones".

El Perú realizó un estudio de diagnóstico para definir la aplicación del AIR en varias entidades del Poder Ejecutivo, poder identificar los retos en su implementación y proponer soluciones y recomendaciones. Actualmente, el Perú está elaborando una hoja de ruta para dar respuesta a los obstáculos identificados en este estudio e implementar las recomendaciones resultantes.

El Perú ha adoptado medidas para fortalecer el sistema de AIR en la administración nacional. Para ello, se está colaborando con los ministerios competentes y fomentando la creación de capacidades en varias entidades. La SGP presta actualmente apoyo prioritario al Ministerio de Salud y al Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables en la elaboración de sus AIR. Además, se han renovado las actividades y los programas de capacitación, lo que ha beneficiado a un número importante de funcionarios públicos:

- Más de 700 funcionarios han recibido capacitación en el desarrollo de instrumentos de planificación temprana para el próximo año.
- Más de 1400 funcionarios recibieron asistencia técnica sobre herramientas de gestión regulatoria, como el AIR, el instrumento de planificación temprana, la consulta pública y el ACR.

- Más de 230 funcionarios asistieron a cursos sobre la identificación de problemas de política pública y sobre metodologías para evaluar el impacto de las regulaciones.

La adopción de un enfoque proporcional en materia de AIR se ha formalizado mediante el Reglamento, que introduce el concepto de proporcionalidad en el proceso de elaboración de normas y sienta las bases para utilizar pruebas de umbral con el fin de determinar el alcance y la profundidad del análisis. Si bien su aplicación se encuentra aún en una fase inicial, se han elaborado documentos y análisis internos para concretar la metodología y los criterios definitivos, lo que supone un paso importante hacia la implementación de este enfoque, en consonancia con el espíritu de la recomendación.

Se ha distribuido una propuesta de AIR diferenciados, adaptados a los impactos previstos de regulaciones específicas, para recabar comentarios de las principales partes interesadas. El proyecto de criterios para definir los umbrales se basa en un estudio comparativo internacional, que incluye las experiencias de Australia, Canadá, México y la Unión Europea. La SGP está elaborando actualmente una hoja de ruta para su aplicación, que incluirá programas piloto en determinados sectores.

Los avances mencionados muestran el progreso realizado por el Perú para dar cumplimiento a esta recomendación. El Perú ha evaluado el funcionamiento del sistema de AIR mediante un estudio de diagnóstico encaminado a identificar los obstáculos y proponer soluciones, lo que ha dado lugar a la elaboración de una hoja de ruta para abordar estos retos y reforzar la aplicación del AIR.

El Gobierno ha intensificado el apoyo a los ministerios. En este sentido, ha dado prioridad a los proyectos regulatorios clave y ha prestado asistencia técnica a algunos ministerios. Se han ampliado considerablemente las iniciativas de creación de capacidades, que han permitido capacitar a más de 2300 funcionarios. Además, se ha formalizado la adopción de un enfoque proporcional en materia de AIR mediante el Reglamento, y se sigue trabajando para perfeccionar e implementar los criterios de umbral.

Recomendación prioritaria n.º 3

Otra recomendación sobre **regulaciones basadas en evidencia** insta al Perú a "establecer el marco de políticas y gobernanza que respalden la introducción efectiva del análisis *ex post* de las regulaciones, entre otras cosas, demostrando los avances logrados en la publicación del Reglamento o los lineamientos para el uso sistemático del análisis *ex post* y enfocar su uso en un conjunto específico de regulaciones (en particular, regulaciones que se aprobaron sin un AIR o que tienen un impacto significativo en grupos o sectores específicos, entre otras)".

El Reglamento establece las bases para la adopción del análisis *ex post* de las regulación en la administración nacional. Este análisis busca evaluar la relevancia de las cuestiones políticas que conducen al desarrollo de una regulación, determinar si ha alcanzado sus objetivos e identificar cualquier impacto no deseado. Además, el objetivo es identificar oportunidades de mejora, modificación o derogación, si procede.

Las regulaciones sujetas a análisis *ex post* incluyen aquellas que se sometieron a un AIR antes de su publicación y las regulaciones prioritarias publicadas sin un AIR. Se priorizan en función de los siguientes criterios:

- Comentarios de las partes interesadas.
- Proporcionalidad del impacto, la magnitud y los grupos afectados.
- Comentarios recogidos en el AIR.
- Sector: se da prioridad a los sectores que pueden facilitar el desarrollo inclusivo y sostenible, la innovación y el crecimiento empresarial.

Las entidades del Poder Ejecutivo deben preparar las evaluaciones y presentarlas a la CMCR para su revisión. El informe de la CMCR puede dar lugar a un proceso para simplificar o modificar las regulaciones y eliminar disposiciones específicas, o bien la entidad pertinente puede publicar una regulación para eliminar o modificar la regulación que fue objeto de análisis.

Además, el Reglamento encomienda a la SGP la elaboración de lineamientos y un plan de implementación para la introducción de análisis *ex post*. La puesta en marcha de esta herramienta de gestión regulatoria se llevará a cabo de manera gradual, comenzando por los sectores prioritarios. Los primeros proyectos del plan de implementación contemplan la capacitación y la asistencia técnica a los ministerios e instituciones correspondientes, así como programas piloto para introducir la herramienta.

Los avances mencionados muestran los progresos realizados por el Perú para dar cumplimiento a la recomendación. Con la publicación del Reglamento, el Perú ha sentado las bases para el desarrollo y la aplicación del análisis *ex post*. El Reglamento identifica el objetivo, los criterios de priorización y los resultados de la aplicación del análisis *ex post*. La SGP está elaborando actualmente un plan de acción que prevé la necesidad de una implementación gradual de esta herramienta y subraya la necesidad de proporcionar suficiente capacitación y creación capacidad en toda la administración.

5 Participación de las partes interesadas y transparencia

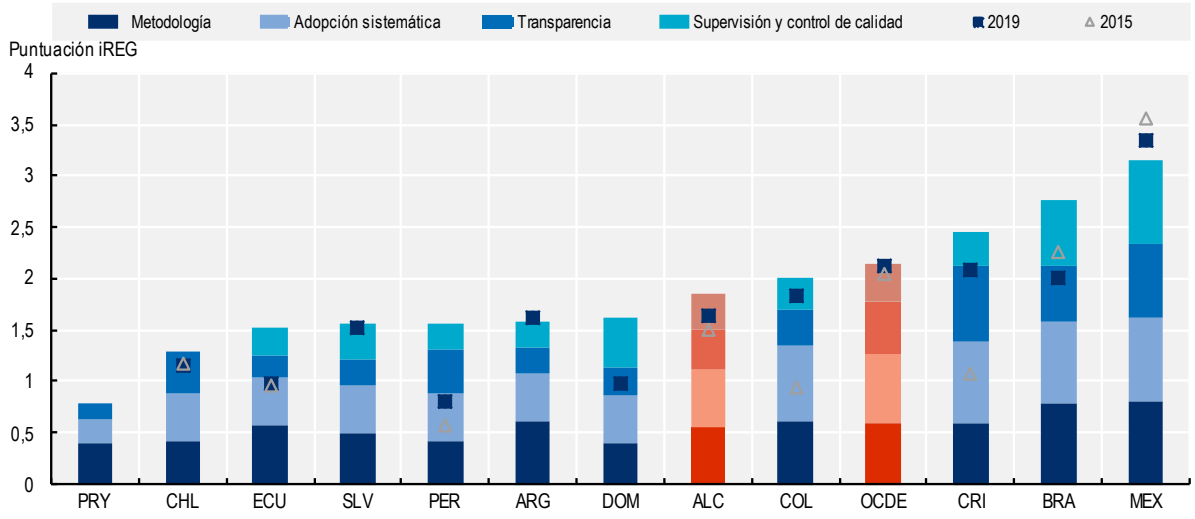
El Perú ha reforzado la transparencia y la participación de las partes interesadas mediante la elaboración de documentos de política pública, lineamientos y procesos de consulta obligatorios relativos a las regulaciones que generan o modifican los costos de cumplimiento. Pese a estos avances, la implementación sigue siendo desigual, ya que se recurre con frecuencia a excepciones y las plataformas de consulta no son homogéneas. La Ley General de Mejora de la Calidad Regulatoria y el Reglamento correspondiente ahora integran la participación de las partes interesadas como un elemento central del proceso de AIR, lo que hace que la mayoría de los proyectos regulatorios deban ser objeto de consulta. Con respecto al progreso del Perú en la aplicación de ciertas recomendaciones, el Reglamento establece requisitos de consulta proporcionales basados en el impacto y la complejidad de las regulaciones, mientras que la Guía de consulta pública actualizada introduce procedimientos más claros, ejemplos prácticos y mecanismos para gestionar los comentarios de las partes interesadas.

Participación de las partes interesadas en el Perú

En los últimos años, el Perú ha intensificado sus esfuerzos por aumentar la transparencia y la participación de las partes interesadas en el ciclo regulatorio. La publicación de documentos de política pública, requisitos y lineamientos ha contribuido a sentar las bases para la elaboración de regulaciones más inclusivas. La mejora de las prácticas de gobernanza del Perú se refleja en los últimos resultados de los Indicadores de Política y Gobernanza Regulatoria (iREG) para América Latina y el Caribe. En 2022, el país casi duplicó sus resultados en el indicador compuesto sobre la participación de las partes interesadas en la elaboración de regulaciones secundarias.

Figura 5.1. Participación de las partes interesadas en la elaboración de regulaciones secundarias (2022)

Incluye las puntuaciones totales de 2015 y 2019



Nota: los datos de Chile, Colombia, Costa Rica y México corresponden al año 2021 en lugar de al 2022. Los datos de 2015 no incluyen a Argentina, República Dominicana, El Salvador y Paraguay. Los datos de 2019 no incluyen a Paraguay.
Fuente: (OECD, 2024[1]), Panorama de las Administraciones Públicas: América Latina y el Caribe 2024, OECD Publishing, París, https://doi.org/10.1787/4abdba16-en.

Marco jurídico y proceso para la participación de las partes interesadas

El Perú ha adoptado medidas para desarrollar un marco normativo y otros documentos que respaldan las iniciativas de participación de las partes interesadas. Los *Lineamientos para la aplicación de la Agenda Temprana y de la Consulta Pública en el marco del AIR Ex Ante* sustentan el uso generalizado de prácticas de participación de las partes interesadas en la administración peruana. Además, la *Guía de Consulta Pública* proporciona información detallada y recursos para apoyar a los organismos en sus actividades de participación de las partes interesadas.

A partir de 2021, es obligatorio realizar consultas públicas para la elaboración de regulaciones que generen o modifiquen los costos de cumplimiento para las empresas, los ciudadanos y la sociedad civil. Los lineamientos identifican dos tipos de consultas: la consulta pública temprana, en la etapa previa al diseño del proyecto regulatorio, y la consulta pública del proyecto regulatorio. La CMCR supervisa la calidad de las actividades de participación de las partes interesadas y vela por que la consulta del proyecto

regulatorio se lleve a cabo en el marco del proceso de AIR. Aunque se recomiendan ambos tipos de consultas, solo es obligatoria la consulta del proyecto regulatorio.

Los organismos deben responder a los comentarios recibidos como parte de sus actividades relacionadas con la participación de las partes interesadas. Esto debe hacerse mediante una matriz en la que la entidad responda a todos los comentarios recopilados y especifique si el comentario ha sido aceptado y, en caso afirmativo, cómo ha producido cambios en el proyecto regulatorio. La matriz debe adjuntarse al documento del AIR.

El período de consulta no se define explícitamente en los documentos que respaldan el uso de herramientas y prácticas relacionadas con la participación de las partes interesadas. Indicar claramente la duración mínima de las consultas en un documento de política o en una guía puede ayudar a garantizar que las partes interesadas dispongan de tiempo y recursos suficientes para formular comentarios significativos, fomentar la transparencia y aumentar la aceptabilidad de las propuestas regulatorias.

Participación de las partes interesadas en la práctica

La implementación sistemática de consultas públicas que permitan fundamentar las decisiones regulatorias aún se encuentra en una etapa inicial. Al igual que en el caso de los AIR, el Perú está siguiendo un enfoque gradual para la aplicación obligatoria de la participación de las partes interesadas en el Poder Ejecutivo nacional. El país ha concluido recientemente dos proyectos piloto con el apoyo de expertos internacionales y de los Estados Unidos. Las actividades se centraron en fortalecer el uso de la consulta pública como parte del proceso de AIR en el Ministerio del Ambiente (MINAM) y el Ministerio de la Producción (PRODUCE). Los resultados preliminares son alentadores y, en el mejor de los casos, contribuirán a incorporar el uso sistemático de las acciones de participación de las partes interesadas en el ciclo regulatorio.

Aunque la consulta pública de las regulaciones es un paso obligatorio en el proceso de AIR, la CMCR puede conceder excepciones. Las autoridades proponentes pueden solicitar una excepción si la realización de la consulta pública afectara al calendario previsto para la publicación de la regulación. A la fecha de elaboración del presente informe, la mayoría de los AIR que se han presentado para ser revisados por la CMCR han obtenido una excepción a la realización de una consulta pública. El hecho de no incorporar de forma sistemática actividades de participación de las partes interesadas en el proceso de elaboración de regulaciones puede tener un impacto negativo en la calidad de las regulaciones y puede frenar la participación de partes interesadas clave en futuras consultas. De cara al futuro, será fundamental establecer condiciones normativas adecuadas para subsanar esta brecha en la implementación.

Actualmente, las consultas públicas se realizan a través de los sitios web de cada ministerio e institución. Esto puede dificultar a los ciudadanos y a las empresas la identificación de las consultas futuras o en curso. Crear un portal único para todas las consultas públicas podría contribuir a impulsar la participación y aumentar la transparencia.

Acceso a la regulación vigente

El Perú cuenta con un repositorio centralizado de regulaciones y otros documentos legales. El Sistema Peruano de Información Jurídica[1] (SPIJ) reúne todas las regulaciones nacionales y subnacionales, el TUPA y los documentos jurídicos supranacionales. El MINJUSDH gestiona la plataforma y garantiza la calidad de la información.

Además, cada ministerio y entidad, tanto a nivel nacional como subnacional, cuenta con una lista sistematizada de todos los procedimientos o trámites administrativos que ofrece (TUPA). En algunos casos, el contenido está disponible en diferentes idiomas para garantizar que la información sea accesible a los ciudadanos y representantes de diferentes comunidades.

Avances del Perú en la aplicación de las recomendaciones del CPR

Recomendación prioritaria n.º 4

Una de las recomendaciones relacionadas con **la participación de las partes interesadas y la transparencia** insta al Perú a "avanzar en la implementación de la participación de las partes interesadas durante la elaboración de regulaciones, entre otras cosas, demostrando avances en los siguientes aspectos:

- Limitar y definir claramente las excepciones en materia de consulta pública.
- Establecer requisitos proporcionales en materia de consulta pública en función del impacto previsto del proyecto de regulación".

El Perú ha avanzado en la implementación de actividades de participación de las partes interesadas como parte de su proceso de elaboración de regulaciones. El Reglamento define las dos etapas en las que participan las partes interesadas: una antes del diseño de la propuesta regulatoria y otra una vez que se dispone del proyecto de regulación. Ambas consultas son obligatorias para la elaboración de regulaciones sujetas al AIR.

El Reglamento conecta el proceso de AIR y las actividades de participación de las partes interesadas, ya que para presentar el AIR a la CMCR es necesario incluir el informe sobre la consulta pública. En la práctica, solo las regulaciones exentas de AIR quedan también exentas de la consulta pública. Las regulaciones para las que no es necesario presentar un AIR incluyen las relacionadas con procesos administrativos, emergencias y fiscalidad, así como regulaciones técnicas específicas basadas en acuerdos internacionales, entre otras.

Además, el Reglamento incorpora principios de proporcionalidad en todas las herramientas de política regulatoria, incluidas las actividades de consulta pública y participación de las partes interesadas. El alcance y el grado de exhaustividad de la consulta pública se determinan en función de tres criterios: i) la magnitud y la complejidad del problema de política pública, ii) los impactos previstos de la propuesta regulatoria, iii) los riesgos asociados a una intervención regulatoria. El tercer criterio toma en cuenta elementos como los posibles riesgos vinculados a la implementación (o falta de ella) de la regulación, los posibles impactos a la confianza en el Gobierno, la economía y el medio ambiente.

Actualmente se está elaborando una versión actualizada de los *Lineamientos para la Consulta Pública*. Este documento proporciona detalles sobre las modalidades de consulta pública, así como de sus objetivos, características y beneficios. También ofrece una lista de etapas preparatorias, criterios y ejemplos que los responsables de la formulación de políticas pueden seguir al preparar las consultas. Los Lineamientos incluyen ejemplos prácticos y casos de estudio relacionados con las regulaciones peruanas. También proporcionan información sobre herramientas y estrategias a las que pueden recurrir las instituciones para fomentar la participación de las partes interesadas.

Los Lineamientos también suponen un avance en la gestión de los comentarios y observaciones recibidos durante el proceso de consulta pública. Los comentarios se organizan en una matriz, lo que obliga a la entidad responsable a dar respuesta a las partes interesadas. Además de publicar la matriz, las entidades también deben publicar los informes, documentos y materiales preparados como parte del proceso de consulta.

Estos avances muestran los progresos logrados por el Perú para dar cumplimiento a la recomendación. El Perú ha incorporado la participación de las partes interesadas como parte fundamental del proceso de AIR y como condición obligatoria para presentar una propuesta regulatoria a la CMCR. Este enfoque ha contribuido a que las excepciones se limiten únicamente a los casos en que el AIR no es obligatorio. Además, el Reglamento introduce requisitos proporcionales para la consulta pública basados en tres criterios, entre ellos los impactos previstos de la propuesta regulatoria.

Por otra parte, los *Lineamientos para la Consulta Pública* se están actualizando para definir los objetivos, las características y los criterios de las consultas públicas en el contexto del AIR y de las disposiciones del Reglamento. Los Lineamientos proporcionan información práctica en un formato sencillo. Además, incluyen los fundamentos de cada una de las etapas que deben seguir las entidades al interactuar con las partes interesadas.

Referencia

OECD (2024), *Panorama de las Administraciones Públicas: América Latina y el Caribe 2024*, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/0f191dcb-es. [1]

Nota

[1] https://spijweb.minjus.gob.pe/.

6 Implementación de la regulación

El sistema peruano de implementación de las regulaciones carece de una política unificada en materia de cumplimiento y fiscalización, dado que las funciones de inspección y sanción están repartidas entre distintos ministerios y organismos. Si bien algunos organismos de inspección, como el OEFA y el OSINERGMIN, aplican enfoques basados en datos y en riesgo, la coordinación sigue siendo limitada y persisten las deficiencias en materia de capacidad. Los organismos reguladores en materia económica (OSIPTEL, OSINERGMIN, OSITRAN y SUNASS) han demostrado tener estructuras de gobernanza sólidas y alineadas con las mejores prácticas de la OCDE, sin embargo, su independencia se ve afectada por las presiones de los procesos administrativos y de política. Estos organismos reguladores emplean herramientas regulatorias avanzadas, como el AIR, las consultas con las partes interesadas y el análisis *ex post*.

Introducción

En este capítulo se examinan la estrategia, las prácticas y el impacto de la implementación de la regulación en el Perú, así como el enfoque que se adopta en materia de fiscalización e inspecciones regulatorias. Asimismo, se analiza el nivel de cumplimiento de la regulación y se evalúa la gobernanza de los organismos reguladores en materia económica, prestando particular atención a su grado de independencia. Por último, se describen los procesos de revisión administrativa y apelación.

Cumplimiento de la regulación

Los ministerios competentes y otras entidades deben "cumplir y hacer cumplir el marco normativo relacionado con su ámbito de competencia, ejerciendo la potestad sancionadora correspondiente" (Ley Orgánica del Poder Ejecutivo o LOPE; Ley del Procedimiento Administrativo General o LPAG). Por lo tanto, los ministerios, los organismos reguladores en materia económica y otros organismos cuentan con unidades de fiscalización e inspección para llevar a cabo estas tareas.

No existe una política general en materia de cumplimiento y fiscalización en todos los organismos gubernamentales. Cada institución tiene su propio marco jurídico y su propio conjunto de prácticas de aplicación. Como resultado, no se recopilan datos agregados acerca del nivel de cumplimiento de las regulaciones. Cada organismo gubernamental encargado de promover el cumplimiento elabora informes periódicos o *ad hoc* que contienen información no estandarizada sobre inspecciones y fiscalización, así como sobre las sanciones impuestas. Sin embargo, estos datos no permiten evaluar el desempeño de las inspecciones en relación con sus objetivos a corto y largo plazo.

El alto nivel de informalidad en el país plantea desafíos para el desarrollo de estrategias de promoción del cumplimiento. La Superintendencia de Transporte Terrestre de Personas, Carga y Mercancías (SUTRAN) y la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (SUNAFIL) señalaron que un gran número de unidades empresariales reguladas operan de manera informal, lo que dificulta su correcta identificación y el cumplimiento de la regulación. De hecho, la SUNAFIL ha creado equipos especializados para ayudar a reducir la informalidad y fomentar el cumplimiento en diferentes contextos (por ejemplo, en la industria minera).

Según el último Estudio Económico de la OCDE sobre el Perú de 2023 (OECD, 2023[1]), casi el 81 % de los trabajadores están empleados en el sector informal. Tanto la SUTRAN como la SUNAFIL informaron del reto que supone diseñar y aplicar estrategias para promover el cumplimiento ante la elevada informalidad existente entre las unidades empresariales reguladas.

Según los representantes empresariales, el cumplimiento está mejorando en algunos casos, especialmente en aquellas áreas en las que la entidad gubernamental está aplicando estrategias de fiscalización basadas en tecnologías y datos y enfoques basados en riesgo. Dos de estas entidades son el OEFA y el OSINERGMIN. Sin embargo, la falta de series de datos comparables en el tiempo imposibilita evaluar la tendencia del nivel de cumplimiento.

Implementación, fiscalización e inspecciones regulatorias

La legislación peruana exige que las entidades gubernamentales velen por el cumplimiento del marco regulatorio dentro de su ámbito de competencia. No existe ningún mandato ni obligación que exija centralizar las funciones de fiscalización e inspección en una sola entidad. Como resultado, hay una gran cantidad de unidades encargadas de fiscalizar e inspeccionar las actividades, dependiendo del marco regulatorio y la organización de la administración pública.

En términos generales, las unidades de fiscalización e inspección pueden clasificarse en dos tipos: organismos de inspección dependientes de los ministerios competentes y organismos de inspección con un mayor grado de independencia. Entre los primeros se encuentran, por ejemplo, la Dirección General de Salud Ambiental e Inocuidad Alimentaria del Ministerio de Salud. Por su parte, entre los segundos se incluyen organismos como el OEFA, la SUTRAN, la SUNAFIL y los organismos reguladores en materia económica como el OSINERGMIN.

Todos los organismos de inspección, excepto la SBS, están regulados por la LPAG. Esta ley establece normas y principios uniformes que rigen todos los actos administrativos, incluidas las decisiones de fiscalización e inspección, y regulan la forma en que las entidades de la administración pública interactúan con el público en general. Por ejemplo, la LPAG establece normas generales sobre cómo se deben tramitar los procedimientos administrativos, la aplicación de la regla del silencio como consentimiento, los mecanismos de apelación con respecto a las decisiones administrativas y la determinación de sanciones. Cabe mencionar que algunas entidades están adoptando medidas para promover el cumplimiento, proporcionando orientaciones y llevando a cabo inspecciones preventivas.

El estatus jurídico, el grado de independencia, el presupuesto y otros aspectos varían entre las distintas unidades de fiscalización e inspección, al igual que sus prácticas de fiscalización (v. *infra*). Un ejemplo ilustrativo es la SBS, se trata de una institución constitucionalmente autónoma, organizada bajo el régimen de derecho público, cuyo objetivo es proteger los intereses públicos en los ámbitos financiero, de seguros y privado de fondos de pensiones, y que tiene el mismo régimen público que el Banco Central del Perú.

En términos generales, las unidades de fiscalización e inspección manifiestan carencias de recursos operativos y humanos para desempeñar eficazmente sus funciones, aunque este problema es más acusado en el caso de los organismos de inspección que dependen de los ministerios competentes.

Algunos organismos de inspección, especialmente aquellos con mayor grado de autonomía, aplican enfoques basados en riesgo y en datos para sus actividades de fiscalización e inspección. El OEFA es uno de estos organismos. La OCDE revisó la normatividad y prácticas de fiscalización e inspección del OEFA. Tras dicha revisión, el organismo se ha esforzado por actualizar y mejorar sus procedimientos y su sistema de análisis y recopilación de datos. Como resultado, ha implementado una estructura de inspecciones basadas en riesgo.

Las unidades de inspección del OSINERGMIN y el OSIPTEL también están estudiando enfoques que les permitan planificar y ejecutar sus actividades de fiscalización e inspección tras realizar análisis de riesgos. El OSITRAN está invirtiendo recursos para sistematizar la recopilación de información con el objetivo de supervisar de manera más eficaz las obligaciones en materia de cumplimiento y mejorar la eficiencia de las inspecciones mediante una mejor gestión de los datos. El OSINERGMIN ha aprobado unos lineamientos generales para planificar la supervisión basada en riesgo y está implementando un procedimiento para estandarizar el uso de actividades de prevención y gestión de riesgos.

Así bien, la SUNASS y la SUNAFIL informaron de sus planes de avanzar hacia un sistema de fiscalización e inspección basado en riesgo, aunque la falta de datos y de recursos tecnológicos y financieros dificulta el progreso. Sin embargo, todos estos organismos se tratan de ejemplos aislados y, por regla general, las actividades de inspección y fiscalización en el Perú no han adoptado enfoques novedosos basados en datos y riesgos.

No existe ningún mandato legal que obligue a los organismos de inspección a cooperar y coordinar sus esfuerzos. En la práctica, la coordinación entre los organismos de inspección ocurre de manera *ad hoc* o en función del sector objeto de regulación, pero no se trata de una práctica generalizada. Por ejemplo, el OEFA ha establecido mecanismos formales destinados a coordinar la supervisión del cumplimiento y los esfuerzos de fiscalización e inspección en el sector medioambiental. En concreto, colabora con organismos como el OSINERGMIN y otras entidades gubernamentales con capacidad reguladora en materia de protección del medio ambiente.

Otro reto común que afrontan los organismos de inspección, que no dependen de ministerios o del organismo regulador del sector correspondiente, es la falta de mecanismos que les permitan participar activamente en el proceso de elaboración de nuevas regulaciones o de revisión de las existentes. Estos organismos de inspección tienen el mandato de velar por el cumplimiento de la regulación y, por lo tanto, disponen de datos y conocimientos acerca de lo que funciona y lo que no en materia de cumplimiento regulatorio, de modo que pueden aportar información de calidad que contribuya al proceso de elaboración de las regulaciones. Sin embargo, el OEFA, la SUTRAN y la SUNAFIL indican que rara vez son invitados por los ministerios correspondientes a aportar información durante el proceso de elaboración de las regulaciones.

La gobernanza de los organismos reguladores en materia económica

El Perú cuenta con los siguientes organismos reguladores en materia económica:

- **La SUNASS** se encarga de regular, supervisar y controlar la prestación de servicios de agua potable y alcantarillado.
- **El OSIPTEL** se encarga de regular y supervisar las telecomunicaciones en el país.
- **El OSINERGMIN** se encarga de regular y supervisar los sectores de la electricidad, los hidrocarburos y la minería.
- **El OSITRAN** es la entidad responsable de supervisar y regular las infraestructuras de transporte de uso público (aeropuertos, servicios portuarios, ferrocarriles, carreteras y vías navegables).

Cada organismo regulador es constituido mediante leyes específicas, pero sus principales objetivos, principios y funciones normativas se complementan con normas generales aprobadas por decretos supremos.

Las principales características organizativas y facultades se establecen en la Ley 27332: Ley Marco de los Organismos Reguladores de la Inversión Privada en Servicios Públicos. La Ley 27332 también otorga a todos los organismos reguladores sectoriales peruanos facultades para supervisar, fijar tarifas, dictar reglamentos, inspeccionar las actividades de las entidades reguladas y aplicar de sanciones, así como resolver conflictos y reclamaciones.

Esta ley establece que los organismos reguladores constituyen entidades con autonomía administrativa, funcional técnica, económica y financiera. Por lo tanto, el OSITRAN, el OSIPTEL, el OSINERGMIN y la SUNASS tienen autonomía para definir sus lineamientos técnicos, objetivos y estrategias.

Independencia de los organismos reguladores en materia económica

La OCDE (OECD, 2017[2]) define varias dimensiones que crean una cultura de independencia en los organismos reguladores, entre ellas la claridad de roles, la independencia del equipo directivo, la independencia financiera, y la transparencia y rendición de cuentas[1].

Los organismos reguladores en materia económica (OSIPTEL, OSINERGMIN, OSITRAN y SUNASS) tienen funciones detalladas que les permiten operar con independencia técnica y administrativa respecto al Gobierno central. Las principales funciones de los organismos reguladores se establecen en diferentes instrumentos jurídicos. Sin embargo, los organismos reguladores dependen de la PCM o del MEF para aprobar diversos procedimientos, entre ellos el presupuesto, el plan estratégico, el organigrama y los permisos para viajes internacionales del personal.

Las actividades de coordinación de estos organismos con los ministerios incluyen la emisión de opiniones técnicas no vinculantes que contribuyen a la formulación y al perfeccionamiento de políticas, leyes y resoluciones ministeriales. No obstante, el equipo revisor no identificó mecanismos formales,

institucionalizados y sistemáticos que permitan la coordinación de alto nivel entre los organismos reguladores y otras autoridades que intervienen en la regulación del sector.

En cuanto a la independencia del equipo directivo, los organismos reguladores en materia económica han adoptado un modelo de comisión, compuesto por un consejo de administración de cinco miembros (a excepción del OSINERGMIN, que cuenta con seis). El proceso de selección se lleva a cabo mediante un concurso público gestionado por un comité de selección que incluye a funcionarios de la PCM, el MEF y el ministerio sectorial correspondiente. La presidencia del Consejo de Ministros elige a los miembros del consejo de administración a partir de una lista reducida de candidatos seleccionados. Dichos miembros son nombrados por un período de cinco años de forma escalonada. Los miembros del consejo de administración pueden ser destituidos mediante decisiones gubernamentales firmadas por la PCM, el MEF y el ministro del sector correspondiente, sobre la base de un conjunto limitado y definido de criterios.

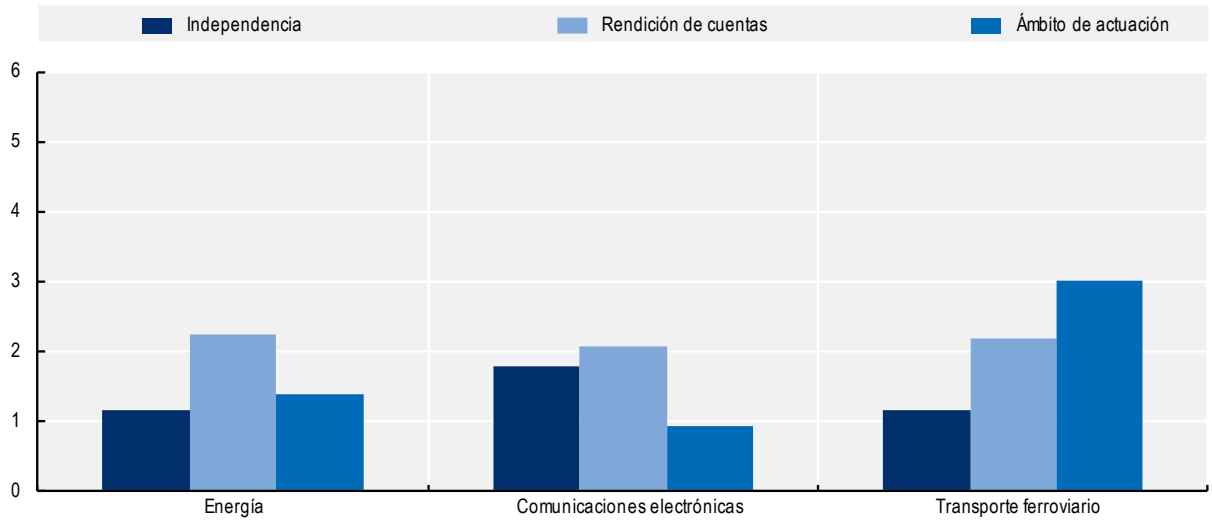
Los recursos financieros disponibles para cada organismo regulador ascienden hasta el 1 % del importe total anual de los ingresos de las entidades reguladas, una vez deducidas las tasas municipales y al consumo. Este importe se fija mediante decreto supremo, aprobado por el Consejo de Ministros y refrendado por la PCM y el MEF. A la fecha de elaboración del presente informe, el nivel de las tasas para el OSIPTEL y el OSINERGMIN se ha fijado en un nivel inferior al 1 %. Dichas tasas se fijan por un período de tres años con arreglo a una propuesta del organismo regulador. En el caso concreto de la SUNASS, cabe señalar que recientemente se ha ampliado el alcance de sus actividades para incluir la regulación económica de los proveedores de servicios de saneamiento en pequeñas ciudades y zonas rurales. En consecuencia, el organismo regulador del agua recibe ahora recursos del presupuesto del Estado, que se ha convertido en su principal fuente de financiación. El hecho de que la SUNASS dependa del presupuesto del Estado conlleva una incertidumbre presupuestaria derivada de los esfuerzos de consolidación fiscal, lo que pone en peligro su independencia financiera.

En general, las obligaciones en materia de transparencia se refieren a la información general y presupuestaria de los organismos, la contratación pública, las actividades oficiales y la gestión de las finanzas públicas, que son algunas de las obligaciones básicas de las instituciones públicas en muchos países de la OCDE. Por lo general, los organismos reguladores en materia económica publican información más detallada que el resto de la administración central. Entre los ejemplos, cabe citar información detallada sobre las reuniones con las partes interesadas, convocatorias abiertas para que estas últimas presenten sus comentarios sobre los proyectos de propuestas regulatorias e indicadores de rendimiento relacionados con cuestiones financieras y presupuestarias.

Los resultados de los *Indicadores de la OCDE sobre la gobernanza de los organismos reguladores sectoriales de 2018* relativos al OSINERGMIN, el OSIPTEL y el OSITRAN del Perú muestran algunas diferencias en términos de independencia, rendición de cuentas y ámbito de actuación (Figura 6.1). El OSITRAN tiene un ámbito de actuación más limitado que el OSINERGMIN y el OSIPTEL. En comparación con el promedio de la OCDE en los tres mismos sectores (energía, comunicaciones electrónicas y transporte ferroviario), los organismos reguladores económicos del Perú cuentan, en promedio, con más mecanismos de gobernanza basados en buenas prácticas que respaldan su independencia. Sin embargo, han adoptado menos mecanismos basados en buenas prácticas para mejorar su rendición de cuentas (Figura 6.2). No se dispone de datos de la encuesta de 2018 relativos a la SUNASS.

Figura 6.1. Indicadores sobre la gobernanza de los organismos reguladores sectoriales (2018, Perú)

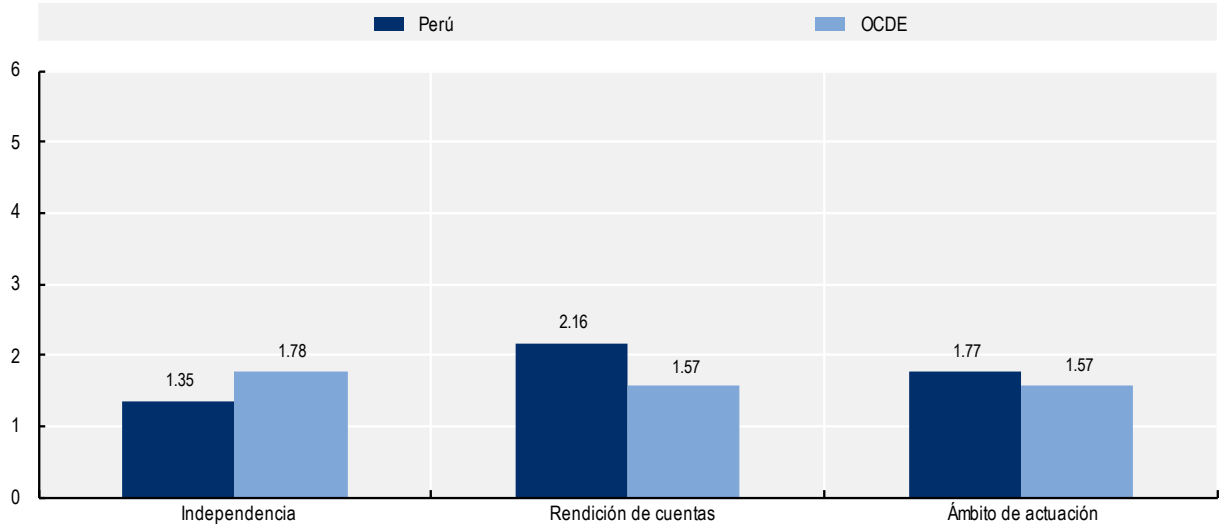
Las puntuaciones más cercanas a cero indican que se han adoptado un mayor número de buenas prácticas (componente de independencia y rendición de cuentas) o que el ámbito de actuación es más amplio (componente de ámbito de actuación).



Nota: el gráfico presenta los resultados de los organismos reguladores en materia económica del Perú para los sectores de la energía, las comunicaciones electrónicas y el transporte ferroviario, correspondientes a los *Indicadores de la OCDE sobre la gobernanza de los organismos reguladores sectoriales de 2018*. Las puntuaciones de los indicadores van de cero a seis.
Fuente: Indicadores de la OCDE sobre la gobernanza de los organismos reguladores sectoriales de 2018.

Figura 6.2. Indicadores de la OCDE sobre la gobernanza de los organismos reguladores sectoriales de 2018 (Perú y promedio de la OCDE)

Las puntuaciones más cercanas a cero indican que se han adoptado un mayor número de buenas prácticas (componente de independencia y rendición de cuentas) o que el ámbito de actuación es más amplio (componente de ámbito de actuación).



Nota: el gráfico presenta los resultados preliminares de los organismos reguladores en materia económica del Perú y los países de la OCDE para los sectores de la energía, las comunicaciones electrónicas y el transporte ferroviario, correspondientes a los *Indicadores de la OCDE sobre la gobernanza de los organismos reguladores sectoriales de 2018*. Las puntuaciones de los indicadores van de cero a seis. Los promedios del Perú y los países de la OCDE no incluyen las puntuaciones de los organismos reguladores de los sectores del transporte aéreo y el agua, ya que no se dispone de datos para el Perú.
Fuente: Indicadores de la OCDE sobre la gobernanza de los organismos reguladores sectoriales de 2018.

En general, los organismos reguladores en materia económica del Perú cuentan con disposiciones que se ajustan a las mejores prácticas de la OCDE en materia de gobernanza. Además, todos los organismos reguladores en materia económica han colaborado con la Secretaría para evaluar y mejorar su gobernanza[2]. Sin embargo, las frecuentes iniciativas y propuestas impulsadas por el Congreso y la administración pública en los últimos años pueden poner en riesgo los procesos de adopción de decisiones independientes y la gobernanza de los organismos reguladores en materia económica del Perú (por ejemplo, las propuestas de modificación sobre el nombramiento y la destitución de los miembros de los consejos de administración[3]). Las reformas futuras podrían centrarse en reforzar la gobernanza de los organismos reguladores peruanos en materia económica, impulsando en este sentido una cultura de independencia. Para ello, sería necesario revisar las aprobaciones administrativas que los organismos reguladores deben obtener ante la PCM y el MEF, mejorar los mecanismos formales de coordinación, reforzar las obligaciones en materia de rendición de cuentas y garantizar que las opiniones técnicas sean vinculantes.

Uso de buenas prácticas regulatorias

Los organismos reguladores en materia económica del Perú están exentos de la obligación de implementar las herramientas de gestión regulatoria establecidas en la Ley General, a excepción del ACR. Sin embargo, todos estos organismos utilizan el AIR y la participación de las partes interesadas a la hora de preparar los proyectos de regulación.

Estos organismos han promulgado reglamentos internos que establecen el marco para la preparación y evaluación del AIR. Por ejemplo, el Reglamento General del OSINERGMIN establece un enfoque regulatorio basado en el análisis del costo-beneficio, de modo que los beneficios y costos de las acciones emprendidas por esta entidad pública deben evaluarse antes de su realización. Además, el OSINERGMIN reformó el Reglamento de Organización y Funciones para establecer la necesidad de realizar los estudios requeridos para llevar a cabo el AIR, y aprobó y publicó la *Guía metodológica para la realización de Análisis de Impacto Regulatorio*.

Todos los organismos reguladores en materia económica de Perú han publicado y puesto a disposición del público los manuales y lineamientos para elaborar los AIR. Estos incluyen explicaciones detalladas sobre los casos en los que se debe elaborar un AIR, la información que se debe presentar como parte del análisis y el proceso que se debe seguir para su revisión y aprobación. Por ejemplo, la SUNASS publicó en 2021 los *Lineamientos técnicos para la elaboración del Análisis de Impacto Regulatorio*. Dichos lineamientos describen cómo definir el objetivo de la regulación, cómo identificar y evaluar las alternativas a la regulación, el requisito de realizar un análisis de impacto y la necesidad de anticipar y describir una estrategia para la aplicación, el monitoreo y la evaluación.

En algunos casos, el proceso de AIR es más sofisticado que los requisitos establecidos por la legislación reciente del país. Por ejemplo, el OSIPTEL y el OSINERGMIN han implementado un análisis proporcional al AIR que implica un análisis más profundo de los costos y beneficios de aquellas regulaciones que se prevé que tengan un mayor impacto.

Como parte del proceso de AIR, todos los organismos reguladores en materia económica realizan consultas públicas sobre los proyectos de regulación y el AIR en sus sitios web. Los manuales o lineamientos sobre AIR contienen disposiciones sobre cómo y cuándo realizar consultas públicas, la forma

de incluir los comentarios recibidos e informar sobre cómo estos han incidido en los proyectos de regulación. Todas estas herramientas fomentan la consulta temprana, que los organismos reguladores en materia económica del Perú realizan en casos específicos. Por ejemplo, el OSITRAN ha establecido dos etapas de consulta: la etapa temprana y la etapa durante el proceso. El OSIPTEL, uno de los pioneros en la implementación del AIR en el Perú, efectúa la consulta en dos momentos: antes de la aprobación de la propuesta regulatoria, cuando se encuentra en fase de borrador inicial, y antes de la aprobación del texto definitivo de la regulación.

La práctica de aplicar la herramienta de análisis *ex post* de la regulación se está imponiendo entre algunos de los organismos reguladores peruanos en materia económica. El OSINERGMIN ha realizado siete análisis de impacto de las políticas regulatorias. Estos análisis *ad hoc* estaban destinados a cuantificar *ex post* los impactos de las regulaciones y las medidas de supervisión sobre las actividades auditadas, utilizando para ello diferentes criterios. Además, el OSINERGMIN comunicó que había completado el análisis *ex post* de una regulación técnica sobre cilindros para gas licuado domésticos, y para ello se basó en el correspondiente análisis de impacto regulatorio *ex ante* elaborado hace cuatro años. El OSIPTEL ha realizado algunos análisis *ex post* de manera *ad hoc* y para regulaciones específicas. En general, dichos análisis se relacionan con los precios o tarifas de interconexión, que están sujetos a revisiones periódicas.

Apelaciones

La Constitución Política del Perú (CPP) garantiza el derecho de apelación a los ciudadanos y empresas peruanos. El primer nivel de apelación lo proporcionan los juzgados de primera instancia. Estos se sitúan en el tercer nivel jerárquico de la organización del Poder Judicial del Perú. Cada provincia cuenta con, al menos, un juzgado de primera instancia, aunque, por razones de carga procesal, un mismo juzgado puede englobar varias provincias. Los juzgados de primera instancia tienen competencia sobre los asuntos jurídicos de mayor demanda y se subdividen según categorías de especialidad. Dichas especialidades son:

- civil: conocen de todos los asuntos relacionados con el derecho civil, a excepción del derecho familiar. Dentro de esta especialidad se incluye la subespecialidad comercial, que actualmente cuenta con salas y juzgados comerciales en la Corte Superior de Justicia de Lima.
- penal: se ocupan de los delitos y otros temas relacionados con el derecho penal.
- laboral: conocen de asuntos relacionados con el derecho laboral.
- familiar: conocen de asuntos relacionados con el derecho familiar.
- contencioso administrativo: se ocupan de los casos en los que las instituciones del Estado vulneran los derechos de los ciudadanos.

El segundo nivel de apelación recae en las Cortes Superiores de Justicia. Las Cortes Superiores de Justicia constituyen el segundo nivel jerárquico en que se organiza el Poder Judicial del Perú, solo por debajo de la Corte Suprema de Justicia de la República. Cada Corte Superior tiene su sede en la ciudad designada por la ley, conforme lo establece la Ley Orgánica del Poder Judicial (LOPJ). Su competencia comprende el Distrito Judicial correspondiente.

Cada Corte Superior está conformada por un determinado número de Salas Superiores en función de la carga procesal. Al igual que los juzgados de primera instancia, estas se subdividen en especialidades. La Ley Orgánica del Poder Judicial establece las siguientes especialidades: salas civiles, salas penales, salas laborales, salas familiares, salas comerciales, que se consideran una subespecialidad de las salas civiles, y salas contencioso-administrativas.

Las Cortes Superiores funcionan como tribunales de apelación y conocen de los recursos de apelación interpuestos contra las sentencias y resoluciones dictadas por los juzgados de primera instancia. Contra lo resuelto por una Sala Superior no cabe segundo recurso de apelación, ya que la legislación peruana solo reconoce el derecho a la doble instancia.

Referencias

OECD (2023), *Estudios Económicos de la OCDE: Perú 2023*, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/f67c8432-es. [1]

OECD (2023), *Informe sobre avances del Organismo Supervisor de Inversión Privada en Telecomunicaciones de Perú: Impulsando el desempeño*, Gobernanza de reguladores, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/43c8758a-es. [3]

OECD (2020), *Impulsando el desempeño del Regulador de Infraestructura de Transporte de Perú*, Gobernanza de reguladores, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/6b95ee9b-es. [4]

OECD (2019), *Impulsando el desempeño del Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería de Perú*, Gobernanza de reguladores, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/9789264310827-es. [6]

OECD (2019), *Impulsando el desempeño del Organismo Supervisor de la Inversión Privada en Telecomunicaciones de Perú*, Gobernanza de reguladores, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/9789264310612-es. [5]

OECD (2017), *Creando una cultura de independencia: Guía práctica contra influencias indebidas*, Gobernanza de reguladores, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/9789264287877-es. [2]

Notas

[1] Estas dimensiones suelen analizarse en profundidad mediante revisiones que aplican el marco PAFER de la OCDE. Este análisis exhaustivo queda fuera del alcance de las revisiones de adhesión, por lo que en esta sección solo se abordarán algunos aspectos clave de las cinco dimensiones mencionadas.

[2] Véanse (OECD, 2023[3]), (OECD, 2020[4]), (OECD, 2019[5]) y (OECD, 2019[6]).

[3] Proyecto de Ley N.º 021-2021-CR; Opinión técnica de la SUNASS sobre el proyecto de Ley N.º 021-2021-CR; Opinión técnica del OSIPTEL sobre el proyecto de Ley N.º 021-2021-CR.

7 Gobernanza multinivel para la coherencia regulatoria

El marco de gobernanza multinivel del Perú define competencias regulatorias claras, aunque complejas, en los ámbitos nacional, regional y municipal, lo que genera dificultades de coordinación y capacidades limitadas en las administraciones subnacionales. Si bien los gobiernos regionales y locales cuentan con autonomía para promulgar regulaciones, a menudo carecen de los conocimientos técnicos y los mecanismos necesarios para garantizar la coherencia con las políticas nacionales. La PCM está desarrollando una estrategia para promover la adopción de herramientas de calidad regulatoria, como los análisis *ex ante* y *ex post*, a través de programas piloto y actividades de capacitación. En cuanto a los avances del Perú en determinadas recomendaciones, el país ha puesto en marcha programas piloto en múltiples regiones y municipalidades, ha establecido un enfoque por fases a través del Reglamento de 2025 y ha impulsado iniciativas para estandarizar los procedimientos y fortalecer la calidad regulatoria subnacional.

Introducción

En este capítulo se analizan los mecanismos de cooperación y coordinación entre los niveles de gobierno nacional, subnacional y supranacional en el Perú. Se examina la organización de las competencias reguladoras en el ámbito subnacional y se señalan los retos y oportunidades que plantea la política regulatoria en los gobiernos subnacionales del Perú. Asimismo, se evalúan los procesos existentes para la transposición de las directivas de la CAN al ordenamiento jurídico nacional y se abordan los mecanismos vigentes destinados a evitar la sobre regulación. Por último, en este capítulo se evalúa la capacidad del Perú para tomar en cuenta los marcos regulatorios extranjeros e internacionales pertinentes a la hora de elaborar sus regulaciones.

La interacción entre el nivel nacional y el subnacional

El Perú es un Estado presidencial unitario compuesto por tres niveles de gobierno subnacionales: el gobierno regional, el gobierno municipal provincial y el gobierno municipal distrital[1]. Dentro de la naturaleza unitaria del Perú, los gobiernos subnacionales tienen amplias facultades para definir e implementar políticas públicas, incluida la promulgación de regulaciones, dentro de las facultades legales que les otorgan la Constitución y las leyes aplicables.

El Perú se divide en 26 gobiernos regionales, que comprenden 24 departamentos, la provincia constitucional del Callao y la provincia de Lima. La provincia de Lima es independiente de cualquier otra región y es la capital del país. Las otras 25 regiones cuentan con gobiernos regionales elegidos y, a su vez, se dividen en gobiernos municipales provinciales y gobiernos municipales distritales.

Competencias de los gobiernos locales y regionales para adoptar regulaciones

Los niveles de gobierno nacional y subnacional del Perú tienen funciones exclusivas y compartidas que se describen en la CPP, la LOPE, la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales (LOGR) y la Ley Orgánica de Municipalidades (LOM). La LOGR y la LOM constituyen el marco básico que define las competencias regulatorias a nivel subnacional, que pueden ser competencias exclusivas o compartidas con otros niveles de gobierno (v. Figura 7.1).

Cuadro 7.1. Marco jurídico de las competencias regulatorias de los niveles de gobierno subnacionales en el Perú

Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, Ley N.º 27867 (LOGR)

La ley, publicada el 18 de noviembre de 2002, establece y norma la estructura, organización, competencias y funciones de los gobiernos regionales. Define a los gobiernos regionales como entidades descentralizadas o desconcentradas, conforme a la Constitución y a la Ley de Bases de la Descentralización. La ley otorga a los gobiernos regionales personalidad jurídica, así como autonomía política, económica y administrativa en asuntos de su competencia.

Según la LOGR, los gobiernos regionales tienen dos tipos de competencias legales: exclusivas y compartidas. Los gobiernos regionales tienen competencias exclusivas para planificar el desarrollo integral de su propia región; ejecutar programas socioeconómicos; formular el Plan de Desarrollo Regional; aprobar su organización interna y su presupuesto; promover la modernización de las pequeñas y medianas empresas regionales; promover las inversiones en infraestructura, servicios públicos regionales, cuencas hidrográficas, corredores económicos y circuitos turísticos; facilitar el

acceso a los mercados internacionales para los productos y servicios de su región; administrar y adjudicar los terrenos urbanos y eriazos; promover el uso sostenible de los recursos forestales y de biodiversidad, y dictar normas sobre asuntos y materias de su responsabilidad, entre otras.

Las competencias compartidas de los gobiernos regionales con el ámbito nacional incluyen los servicios educativos; la salud pública; la promoción, gestión y regulación de actividades económicas y productivas en los sectores de la agricultura, la pesquería, la industria, el comercio, el turismo, la energía, los hidrocarburos, las minas, los transportes, las comunicaciones y el medio ambiente; así como la difusión de la cultura, entre otras.

Ley Orgánica de Municipalidades, Ley N.º 27972 (LOM)

Publicada el 26 de mayo de 2003, la LOM establece normas sobre la creación, origen, naturaleza, autonomía, organización, finalidad, tipos, competencias, clasificación y régimen económico de las municipalidades. Asimismo, establece el marco que define la relación entre ellas y con las demás organizaciones del Estado y las privadas, así como sobre los mecanismos de participación ciudadana y los regímenes especiales de las municipalidades.

La LOM define a los gobiernos locales como entidades básicas de la organización territorial del Estado. Representan al vecindario, promueven la adecuada prestación de los servicios públicos locales y el desarrollo integral, sostenible y armónico de su circunscripción. Los gobiernos locales tienen personalidad jurídica y gozan de autonomía política, económica y administrativa en asuntos de su competencia.

La LOM clasifica a las municipalidades en función de: i) su jurisdicción, en provinciales, distritales y de centros poblados; y ii) su régimen especial, como la Municipalidad Metropolitana de Lima y las municipalidades fronterizas.

La Ley de Bases de la Descentralización y la LOM otorgan a las municipalidades provinciales y distritales funciones específicas y compartidas. Entre las funciones específicas de las

municipalidades provinciales se incluyen las acciones orientadas a promover el desarrollo regional, entre ellas organizar el espacio físico y emitir normas técnicas a tal fin, así como ejecutar proyectos de inversión. Las municipalidades distritales tienen como funciones específicas la organización del espacio físico, la administración de los servicios públicos locales, la protección del ambiente y la promoción del desarrollo local, la participación vecinal y la prevención y rehabilitación contra el consumo de drogas. Las competencias compartidas de las municipalidades distritales y provinciales son el uso del suelo y del espacio físico, los servicios públicos locales, la protección del ambiente, la promoción del desarrollo local, la participación vecinal, los servicios locales y la prevención y rehabilitación contra el consumo de drogas.

Fuente: Adaptado de la LOGR y la LOM.

Las Figuras 7.1 y 7.2 presentan una descripción detallada de las competencias jurídicas exclusivas y compartidas de los cuatro niveles de gobierno del Perú. Estas figuras dan cuenta de la complejidad del sistema, lo que exige el establecimiento de mecanismos de gobernanza sólidos que fomenten la coordinación entre los distintos niveles de gobierno y, de ese modo, garanticen la coherencia regulatoria y promuevan iniciativas de mejora de la calidad de la regulación en todos los niveles de gobierno.

Figura 7.1. Competencias jurídicas exclusivas por nivel de gobierno en el Perú

Principales competencias jurídicas exclusivas

Gobierno nacional

1. Diseñar y supervisar políticas nacionales y sectoriales, las cuales son de cumplimiento obligatorio por todas las entidades del Estado en todos los niveles de gobierno.
2. Descentralizar las funciones y competencias en materia de:
   1. Relaciones exteriores;
   2. Defensa, seguridad nacional;
   3. Justicia;
   4. Orden interno;
   5. Administración tributaria de alcance nacional y endeudamiento público nacional;
   6. Régimen de comercio y aranceles;
   7. Regulación de la marina mercante y aviación comercial;
   8. Regulación de los servicios públicos;
   9. Regulación de la infraestructura pública de carácter y alcance nacional.

Gobiernos regionales

1. Planificar integralmente los planes de desarrollo regional
2. Formular y aprobar el Plan de Desarrollo Regional
3. Aprobar su organización interna y su presupuesto institucional
4. Promover y ejecutar las inversiones públicas de ámbito regional
5. Diseñar y ejecutar programas regionales de cuencas, corredores económicos y de ciudades intermedias
6. Promover la formación de empresas y unidades económicas regionales
7. Facilitar los procesos orientados a los mercados internacionales
8. Desarrollar circuitos turísticos
9. Promover el uso sostenible de los recursos forestales y de biodiversidad

Gobiernos locales (provinciales)

1. Planificar integralmente el desarrollo local y el uso del suelo en el nivel provincial
2. Promover e impulsar el proceso de planeamiento para el desarrollo integral correspondiente al ámbito de su provincia
3. Promover la coordinación estratégica de los planes de desarrollo distrital
4. Promover, apoyar y ejecutar proyectos de inversión y servicios públicos municipales
5. Emitir las normas técnicas generales en materia de organización del espacio físico, uso del suelo y protección y conservación del ambiente

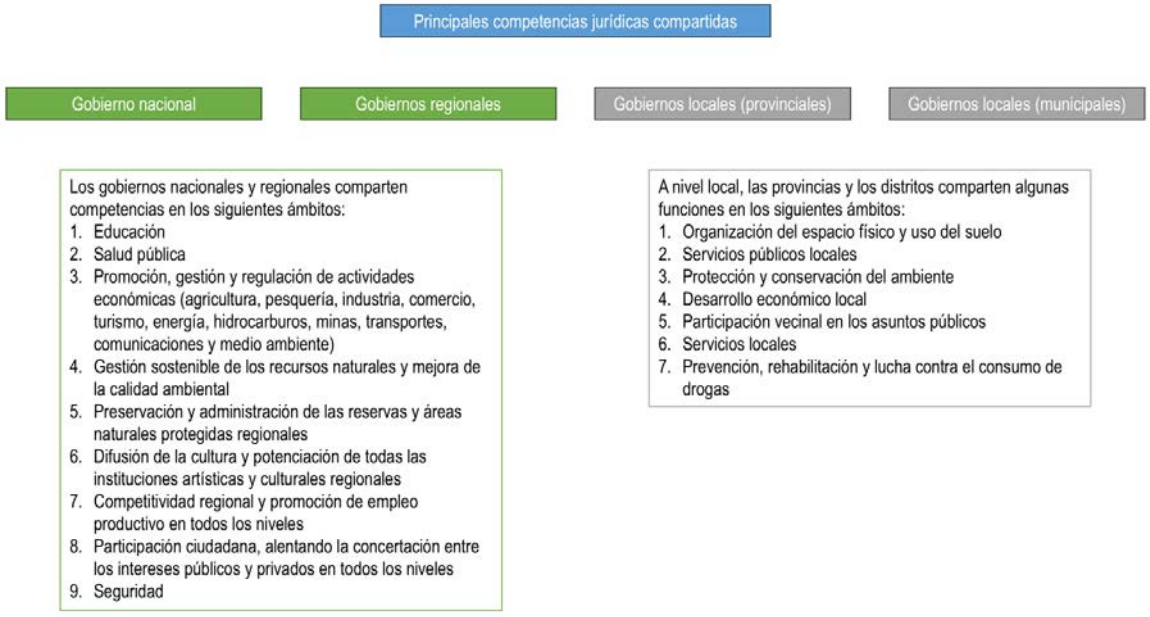
Gobiernos locales (municipales)

1. Organización del espacio físico y uso del suelo
2. Servicios públicos locales
3. Protección y conservación del ambiente
4. Desarrollo económico local
5. Participación vecinal en los asuntos públicos
6. Servicios sociales locales
7. Prevención, rehabilitación y lucha contra el consumo de drogas

Fuente: Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, LOGR y LOM.

Los gobiernos subnacionales del Perú se enfrentan a importantes obstáculos que les impiden aplicar eficazmente las políticas que son de su competencia. Una de las razones que explican esta situación es la falta de conocimientos técnicos y de capacidades institucionales. Este es uno de los factores que explican la baja capacidad de ejecución presupuestaria de los gobiernos locales, que en 2021 ascendió al 65 % del presupuesto (al cierre del ejercicio) (OECD, 2023[1]). La falta de conocimientos técnicos y las capacidades limitadas también dificultan la capacidad de los gobiernos subnacionales para promulgar e implementar eficazmente regulaciones de alta calidad.

Figura 7.2. Competencias jurídicas compartidas entre los distintos niveles de gobierno en el Perú



Fuente: Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, LOGR y LOM.

Buenas prácticas regulatorias a nivel subnacional

Hasta la fecha, los gobiernos subnacionales del Perú no tienen la obligación legal de aplicar instrumentos de política regulatoria, salvo ciertas medidas de simplificación administrativa. La Ley General contiene una disposición que establece que la PCM, a través de la SGP, orientará a los gobiernos regionales y locales para que las regulaciones que emitan en el marco de sus competencias se sustenten en evidencia, como resultado de un proceso de análisis integral, oportuno, transparente y con atención a los impactos que se generen en la ciudadanía, guardando concordancia con las políticas y normas nacionales.

Dada la reciente entrada en vigor de la Ley General, la PCM está preparando una estrategia para promover la adopción, por parte de los gobiernos subnacionales, de los instrumentos de mejora de la calidad regulatoria que se mencionan en la Ley General. La PCM señala que prevé dar prioridad, en una primera etapa, a los instrumentos de ACR, análisis *ex ante yex post* y revisión del *stock regulatorio*, a partir de programas piloto en regiones, provincias y municipalidades específicas. El objetivo es aprender de la experiencia, generar casos de éxito y aprovechar este aprendizaje y estos logros para ampliar el programa a otros gobiernos subnacionales, así como incorporar otros instrumentos de forma gradual.

Los datos recopilados indican que los gobiernos subnacionales no suelen recurrir a instrumentos de política regulatoria más sofisticados, como el análisis *ex ante* y la participación de las partes interesadas, sino que sus esfuerzos se centran más en medidas de simplificación administrativa y transparencia regulatoria. En algunos casos, los gobiernos subnacionales llevan a cabo consultas públicas sobre los proyectos de regulación, pero no se trata de una práctica sistemática ni recurrente, ni tampoco se han establecido procesos o metodologías formales. Al igual que en la práctica nacional, la elaboración de proyectos de reglamento suele ir acompañada de una justificación introductoria en la que a veces se añade una descripción del problema de política pública y se expone la necesidad de resolverlo. Sin embargo, esta justificación no puede considerarse equiparable a un análisis *ex ante* del proyecto de regulación en los términos de las mejores prácticas de la OCDE en la materia.

Los gobiernos subnacionales están obligados por ley a implementar el uso de un TUPA y a adherirse al SUT. Estas iniciativas fomentan la transparencia y la seguridad jurídica para los ciudadanos y las empresas a la hora de solicitar licencias y permisos ante cualquier nivel de la administración. También están destinadas a reducir las cargas administrativas mediante la simplificación de los trámites. La PCM colabora activamente con los gobiernos subnacionales en la implementación del TUPA. Los datos recopilados durante las entrevistas realizadas a un grupo de funcionarios de los gobiernos regionales y locales indican que existe un alto grado de satisfacción entre ellos, principalmente porque el TUPA mejora la percepción que los ciudadanos tienen del Gobierno. Entre los procedimientos que se han estandarizado figuran, entre otros, las licencias de construcción, los permisos para abrir un negocio y las inspecciones técnicas de edificios. El grado de aplicación del TUPA varía en función de los gobiernos subnacionales.

Coordinación entre los niveles nacional y subnacional

Además de la estrecha coordinación de la PCM con los gobiernos subnacionales en materia de TUPA, el Gobierno peruano cuenta con otro mecanismo relevante que puede contribuir a promover la coherencia regulatoria entre los distintos niveles de gobierno: el Consejo de Coordinación Intergubernamental (CCI). La función principal del CCI es:

> *Fortalecer la gobernanza, conducción, implementación y seguimiento del proceso de descentralización, en tanto política transversal y permanente del Estado, y coadyuvar al desarrollo territorial en el marco del proceso de descentralización, facilitando y garantizando el alineamiento de políticas, objetivos, orientaciones, prioridades y recursos en los territorios; en la perspectiva de construir, gestionar y monitorear agendas de desarrollo territorial, que incluyan planes de implementación de políticas territoriales y programas de inversión anual y multianual*[2].

El CCI está presidido por la Presidencia del Consejo de Ministros y está integrado por los gobernadores regionales y representantes de los alcaldes de las municipalidades provinciales. También forman parte del CCI los ministros de Estado de Educación, Desarrollo Agrario y Riego, Salud, Transportes y Comunicaciones, Economía y Finanzas; la presidencia y la vicepresidencia de la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales; y la presidencia de la Asociación de Municipalidades del Perú, entre otros.

Una de las instancias operativas del CCI es el Comité Ejecutivo. El CCI se reúne varias veces al año y ofrece un espacio en el que los gobiernos subnacionales y los ministros del Gobierno nacional pueden presentar peticiones relacionadas con problemas, obstáculos o iniciativas para diseñar e implementar políticas públicas. Estas peticiones pueden dar lugar, por ejemplo, a modificaciones del marco regulatorio o a la promulgación de nuevas normas.

El CCI representa una oportunidad para lograr la coherencia regulatoria en el Perú, si bien no es su objetivo principal. La PCM señala que en el Perú no existe un órgano o mecanismo específico destinado a velar por la coherencia regulatoria entre los distintos niveles de gobierno.

La interacción entre los niveles nacional y supranacional

El Perú aplica prácticas de cooperación regulatoria internacional (CRI) a múltiples niveles. Dichas prácticas engloban la promoción de instrumentos y prácticas de política regulatoria en el marco de los acuerdos comerciales, la participación en foros internacionales u otros mecanismos destinados al intercambio multilateral o bilateral de prácticas regulatorias, y la consideración de instrumentos internacionales a la hora de elaborar o revisar la legislación y la normativa nacionales.

Políticas y disposiciones generales en materia de CRI

El Perú carece de una declaración de política general que impulse un enfoque de CRI en todo el ámbito gubernamental. El marco jurídico vigente sobre la calidad regulatoria no contiene disposiciones específicas que contemplen aspectos de CRI para el proceso de formulación, aplicación y revisión de regulaciones, más allá de algunos elementos concretos del proceso de AIR que se mencionan a continuación.

El Perú promueve la adopción de herramientas y prácticas de política regulatoria como parte de los acuerdos comerciales. El Acuerdo de Libre Comercio de la Alianza del Pacífico, que engloba a Colombia, Chile, México y el Perú, contiene disposiciones para que los países miembros adopten y apliquen herramientas de política regulatoria en sus respectivos marcos normativos nacionales. El acuerdo incluye un capítulo dedicado a la mejora regulatoria, que tiene por objeto adoptar y mejorar las regulaciones y eliminar aquellas susceptibles de restringir injustificadamente el comercio entre los países.

Además, este acuerdo comercial establece un Comité de Mejora Regulatoria, en el que participan representantes de los países miembros. Dicho comité se encarga de velar por la aplicación del capítulo sobre mejora regulatoria y de identificar las prioridades futuras en materia de política regulatoria, por ejemplo, iniciativas o reformas sectoriales, así como otras actividades en materia de CRI.

En otros acuerdos comerciales firmados por el Perú se han incorporado disposiciones específicas que establecen mecanismos para el intercambio de prácticas regulatorias, entendidas estas en el marco de la coherencia regulatoria. Se trata, en efecto, del uso de buenas prácticas regulatorias en el proceso de planificación, diseño, promulgación, implementación y revisión de medidas regulatorias, con el fin de facilitar el logro de los objetivos de política nacionales e internacionales. El objetivo de la coherencia regulatoria es reforzar la cooperación regulatoria entre los gobiernos para, de ese modo, impulsar los objetivos de promoción del comercio y la inversión internacionales, el crecimiento económico y el empleo.

Estos acuerdos son los siguientes:

- Acuerdo de Libre Comercio entre el Gobierno de la República del Perú y el Gobierno de Australia. Capítulo 24: Coherencia regulatoria.
- Tratado Integral y Progresista de Asociación Transpacífico. Se trata de un acuerdo de libre comercio entre Australia, Brunéi Darusalam, Canadá, Chile, Japón, Malasia, México, Perú, Nueva Zelanda, Singapur y Vietnam. Capítulo 25: Coherencia regulatoria.

Varios ministerios competentes y todos los organismos reguladores en materia económica participan regularmente en foros internacionales junto con sus homólogos internacionales, donde los representantes de los países presentan y comparten buenas prácticas regulatorias. Asimismo, celebran periódicamente acuerdos de cooperación con homólogos u organismos de desarrollo de otros países con el fin de intercambiar experiencias y prácticas en materia de política regulatoria de forma bilateral.

Consideración de los instrumentos internacionales al elaborar o revisar la legislación nacional

Los requisitos formales relativos a la consideración de los instrumentos internacionales durante los procesos de elaboración o revisión de la legislación nacional constituyen una forma habitual de garantizar que la experiencia y los conocimientos especializados internacionales se tienen en cuenta a la hora de formular normas nacionales.

En el Perú, el *Manual para la aplicación del Análisis de Impacto Regulatorio Ex Ante* contiene disposiciones relativas a la consideración de normas, evidencias, experiencias y ejemplos internacionales en el proceso de elaboración de proyectos regulatorios. Las disposiciones relativas a este aspecto son las siguientes:

- En la fase de identificación de alternativas regulatorias, considerar la adopción de normas internacionales en lugar de elaborar un proyecto regulatorio desde cero.
- En la identificación de impactos, indicar si el proyecto regulatorio hace referencia a regulaciones o normas internacionales vigentes, enfoques normativos comunes o diálogos internacionales de regulación.
- En la identificación de impactos, considerar el impacto internacional de la regulación propuesta, que debe abarcar los efectos sobre los flujos de importaciones y exportaciones y de inversión, así como la política comercial, incluidas las obligaciones del Perú ante la Organización Mundial del Comercio.

Como se menciona en el capítulo 4, "Regulaciones basadas en evidencia", la práctica del AIR en el Perú es incipiente, por lo que aún no hay evidencias ni ejemplos de cómo se tienen en cuenta los instrumentos internacionales a la hora de elaborar o revisar la regulación nacional en el marco del AIR.

Cuando se trata de proyectos de regulaciones técnicas que están exentos del proceso de AIR, el Instituto Nacional de Calidad de PRODUCE comprueba si las normas se ajustan a las obligaciones internacionales. Por su parte, el MEF evalúa los posibles impactos en el comercio exterior.

Cooperación en foros internacionales

Los organismos reguladores peruanos participan en diversos foros de cooperación internacional. Por ejemplo, en el sector de las telecomunicaciones, participan en la Unión Internacional de Telecomunicaciones, el Foro Latinoamericano de Entes Reguladores de Telecomunicaciones (REGULATEL) y la Comisión Interamericana de Telecomunicaciones (CITEL). En el ámbito del agua y el saneamiento, colabora con la Asociación de Entes Reguladores de Agua y Saneamiento de las Américas (ADERASA) y la RegNET (OMS). Por otra parte, en el sector energético, forma parte de la Asociación Iberoamericana de Entidades Reguladoras de la Energía (ARIAE) y de la Confederación Internacional de Reguladores de Energía, lo que pone de relieve la participación activa del Perú en las redes mundiales en materia de regulación.

El Perú es miembro de la CAN desde su fundación en 1969. La CAN integra el Sistema Andino de Integración, cuyo objetivo principal es lograr un desarrollo integral, equilibrado y autónomo, a través de la integración andina, con proyección hacia la integración sudamericana y latinoamericana. Los demás miembros son Bolivia, Colombia y Ecuador. Las principales instituciones de la CAN son el Consejo Presidencial Andino, el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores, la Secretaría General y la CAN. Estas instituciones trabajan conjuntamente para coordinar las políticas y acciones de los países miembros y promover la integración regional.

Negociación de la posición nacional

La CAN ejerce sus funciones, entre otras vías, mediante la promulgación de instrumentos internacionales. La CAN elabora y promulga sus normas y regulaciones siguiendo un proceso en el que participan los países miembros y las propias instituciones de la organización. El proceso de elaboración y promulgación de normas en la CAN se lleva a cabo de forma colaborativa entre los países miembros, con el objetivo de fomentar la armonización normativa y facilitar la integración económica y social en la región andina.

Transposición al ordenamiento jurídico nacional

Para que las normas emitidas por la CAN sean de cumplimiento obligatorio en el Perú, es necesario incorporarlas al ordenamiento jurídico nacional. Este proceso se lleva a cabo, por lo general, a través de dos mecanismos principales:

- Tratados y acuerdos internacionales: las normas de la CAN suelen plasmarse en tratados o acuerdos internacionales firmados por los países miembros. En el caso del Perú, una vez que el país ha ratificado un tratado o acuerdo internacional que contiene disposiciones de la CAN, estas normas se incorporan al ordenamiento jurídico peruano y adquieren rango de ley nacional.
- Armonización a través de la legislación: en algunos casos, las normas de la CAN pueden incorporarse al ordenamiento jurídico peruano mediante procesos legislativos. Esto implica que el Congreso de la República del Perú debe aprobar leyes nacionales que reflejen y sean coherentes con las disposiciones y principios establecidos en las regulaciones de la CAN. Estas iniciativas legislativas no están sujetas a la obligación legal de elaborar un AIR.

Avances del Perú en la aplicación de las recomendaciones del CPR

Recomendación prioritaria n.º 5

Una de las recomendaciones en materia de **gobernanza multinivel para la coherencia regulatoria** insta al Perú a "desarrollar e implementar una estrategia para promover la adopción, por parte de los gobiernos subnacionales, de los instrumentos destinados a mejorar la calidad regulatoria previstos en la Ley General, entre otras cosas, demostrando avances en:

- Completar y aplicar de manera efectiva los programas piloto para introducir el ACR en los gobiernos subnacionales. Las enseñanzas extraídas podrían contribuir a generalizar el uso de esta herramienta y de otros instrumentos previstos en la Ley General.
- Establecer espacios para el intercambio de experiencias entre los gobiernos subnacionales, por ejemplo, conferencias, actividades y programas de capacitación sobre calidad regulatoria".

El Perú ha elaborado un plan para lograr la participación de los gobiernos subnacionales y promover la adopción de instrumentos de política regulatoria en todos los niveles de gobierno. La SGP participa actualmente en programas piloto con los Gobiernos Regionales de San Martín y La Libertad y seis gobiernos locales, con el fin de comprender mejor el contexto regional y local. La iniciativa tiene como objetivo evaluar las capacidades técnicas de los funcionarios públicos, analizar los tipos de regulaciones vigentes y examinar el proceso de elaboración de regulaciones. En paralelo, se busca identificar los principales obstáculos que afectan a los procesos regulatorios y determinar las condiciones necesarias para que la regulación sea más eficaz, dando prioridad a la implementación de herramientas de mejora regulatoria. En las próximas etapas se prevé ampliar la colaboración con otros gobiernos subnacionales, reforzar la estandarización de los procedimientos administrativos, revisar y simplificar el conjunto de trámites existentes, adaptar las herramientas de gestión regulatoria —como el ACR de los procedimientos y el AIR *ex ante*— a los contextos regionales, y poner en marcha actividades de capacitación.

Además, el Gobierno nacional está trabajando con cinco gobiernos regionales y diez municipalidades para evaluar sus estructuras de gobernanza, sus procesos regulatorios y sus procedimientos de normalización, con el objetivo de mejorar las prácticas regulatorias a nivel regional y local.

Asimismo, el Reglamento establece un enfoque por fases para la implementación de herramientas y prácticas de gestión regulatoria a nivel subnacional. Durante las etapas iniciales, se dará prioridad a las medidas destinadas a reducir las cargas administrativas, así como a fortalecer la normalización de los procedimientos administrativos, revisar y simplificar el conjunto de procedimientos existentes, mejorar herramientas como el ACR de los procedimientos en los contextos regionales y desarrollar capacidades técnicas en los gobiernos subnacionales.

El Perú ha registrado avances en el cumplimiento de la recomendación. En este sentido, el Gobierno ha elaborado una estrategia para promover la adopción, por parte de los gobiernos subnacionales, de instrumentos de calidad regulatoria. La SGP está poniendo en marcha programas piloto en colaboración

con los gobiernos regionales con el fin de adaptar las herramientas de gestión regulatoria a los contextos locales. Además, el Gobierno está colaborando con los gobiernos regionales y las municipalidades para mejorar el proceso de formulación de normas y reforzar las prácticas regulatorias. El Reglamento prevé un enfoque por fases a la hora de implementar estas herramientas. Dicho enfoque comprende iniciativas de capacitación y medidas para agilizar los procedimientos. De este modo, se pretende lograr una mayor adopción de las herramientas y mejoras regulatorias efectivas a nivel subnacional.

Referencia

OECD (2023), *Estudios Económicos de la OCDE: Perú 2023*, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/f67c8432-es. [1]

Notas

[1] Los gobiernos municipales provinciales pueden tener o no gobiernos municipales distritales.

[2] Decreto Supremo N.° 050-2021-PCM. Reglamento del Consejo de Coordinación Intergubernamental.

8 Gobernanza regulatoria ágil

El marco jurídico del Perú promueve una gobernanza regulatoria ágil a través de la Ley General de Mejora de la Calidad Regulatoria, que introduce las innovaciones costo-efectivas como instrumento regulatorio. Sin embargo, su implementación aún está por concretar, ya que todavía no se han establecido lineamientos operativos ni se han puesto en marcha proyectos piloto. La Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones del Perú ha sido pionera a la hora de crear entornos de pruebas regulatorios para la innovación financiera, si bien aún no se ha autorizado ningún proyecto. Algunos organismos reguladores, como el OEFA y el OSINERGMIN, aplican medidas de fiscalización basadas en riesgo y una supervisión basada en datos. Pese a estos primeros pasos, el Perú carece de la concienciación, la capacidad y la coordinación necesarias para poner en práctica un enfoque de regulación ágil.

Introducción

En este capítulo se identifican las políticas públicas, prácticas e instituciones vigentes en el Perú que podrían servir de punto de partida para aplicar la *Recomendación de la OCDE sobre gobernanza regulatoria ágil para aprovechar la innovación* [OECD/LEGAL/0464].

Sin dejar de reconocer el carácter ambicioso de esta recomendación, en el presente capítulo se ofrecen sugerencias que podrían ayudar al Perú a adoptar las medidas necesarias para diseñar e implementar un sistema de gobernanza regulatoria ágil. En el marco de este sistema, se podrían adaptar las políticas, prácticas e instituciones tradicionales relacionadas con la política regulatoria para dotarlas de mayor flexibilidad y que, de este modo, puedan responder mejor a los desafíos en materia de gobernanza y regulación que planteen las crisis futuras.

El panorama jurídico e institucional para la gobernanza regulatoria ágil

El marco jurídico vigente del Perú cuenta con una disposición fundamental que promueve un sistema de gobernanza regulatoria ágil. En su artículo 5, la Ley General de Mejora de la Calidad Regulatoria[1] establece que la implementación de innovaciones costo-efectivas es uno de los instrumentos de la calidad regulatoria. El artículo *permite que las entidades públicas y/o la sociedad civil aborden los problemas públicos mediante la generación y el análisis de alternativas de solución regulatorias y no regulatorias, a partir de la producción de evidencia, la identificación, diseño, implementación y monitoreo continuo de innovaciones costo-efectivas, entre ellas los modelos novedosos regulatorios, los laboratorios regulatorios y otros*.

Dada la reciente promulgación de la ley, el Perú aún no ha publicado regulaciones o lineamientos adicionales que puedan ayudar a los ministerios competentes y a otros organismos reguladores a hacer operativa la herramienta de implementación de innovaciones costo-efectivas. Por lo tanto, los cambios derivados de las innovaciones y los nuevos retos se gestionan actualmente a través de los procedimientos habituales de emisión de regulación (v. Capítulo 4: Regulaciones basadas en evidencia). Dichos procedimientos se encuentran, a su vez, en fase inicial de desarrollo en lo que respecta a la adopción de los principios y recomendaciones de la OCDE. Como resultado, todavía no se han implementado innovaciones costo-efectivas.

La CMCR presidida por la PCM, se encarga de la supervisión de los instrumentos de calidad regulatoria, incluida la implementación de innovaciones costo-efectivas. La naturaleza, función y organización de la Comisión se detallan en el Capítulo 3 (Marco institucional y capacidad en materia de política regulatoria). A la fecha de redacción del presente informe, la Comisión y la PCM han informado que no se ha registrado ningún caso de implementación de innovaciones costo-efectivas en el ámbito regulatorio. La falta de un marco orientativo para este instrumento de calidad regulatoria, por un lado, y el hecho de que el sistema de calidad regulatoria establecido por la ley se encuentre en fase inicial, por otro, podrían explicar, en parte, esta ausencia de ejemplos de uso de enfoques coherentes con la gobernanza regulatoria ágil.

Estrategias e iniciativas nacionales en favor de la gobernanza regulatoria ágil

Además de las disposiciones previstas en la ley destinadas a promover un sistema de gobernanza regulatoria ágil, el Perú aún no ha adoptado ninguna otra estrategia nacional cuyo objetivo sea, directa o indirectamente, establecer o promover dicho sistema.

No obstante, cabe destacar la iniciativa de la SBS. En 2020, se modificó la Ley General del Sistema Financiero, otorgando a la SBS la facultad de flexibilizar algunos requisitos regulatorios para, de ese modo, poder implementar temporalmente modelos novedosos. Como resultado, en 2021 la SBS publicó el

Reglamento para la realización temporal de actividades en modelos novedosos, que desarrolla estas capacidades. Además, aborda otras cuestiones relacionadas en general con la facilitación de la innovación financiera y la clarificación del entorno regulatorio existente en torno a ella.

El Reglamento propone dos regímenes a los que pueden acogerse las empresas del sector financiero para el desarrollo de sus proyectos innovadores, dependiendo de si la experimentación temporal requiere flexibilidad normativa o si dicha actividad no está contemplada en el marco regulatorio vigente.

Dichos regímenes son los siguientes:

- Régimen de flexibilización: este régimen será aplicable a pruebas piloto que requieran cierta flexibilización temporal de los requerimientos normativos para poder desarrollar la actividad asociada al nuevo modelo. Para acogerse a este régimen, es necesario obtener la autorización previa de la SBS y cumplir determinados criterios de elegibilidad. Además, es fundamental que los proyectos innovadores que soliciten acogerse a este régimen requieran la flexibilización de algún requerimiento normativo.
- Régimen extraordinario: a diferencia del anterior, este régimen se aplica a operaciones o actividades de prueba realizadas a través de modelos innovadores no contemplados en el marco regulatorio vigente, sino en el ámbito de competencia de la SBS.

Las pruebas piloto en estos regímenes están orientadas a agregar valor a la experiencia del usuario o a contribuir al desarrollo del sector correspondiente. Asimismo, las actividades objeto de prueba están sujetas a una serie de requerimientos, como una duración de 12 meses, que puede prorrogarse, y un número máximo de participantes, entre otros.

Los entornos de pruebas regulatorios propuestos por la SBS en el Reglamento sientan las bases para la creación de una herramienta regulatoria destinada a promover la innovación a través de la flexibilidad regulatoria. No obstante, a la fecha de redacción del presente informe, la SBS informó al equipo revisor de que no había recibido ninguna solicitud ni autorizado ningún proyecto innovador en el marco de este Reglamento.

Uso de mejores herramientas y prácticas regulatorias

Adoptar un marco de gobernanza regulatoria ágil requiere ajustar las herramientas de gestión regulatoria con el fin de garantizar que la regulación siga funcionando en el futuro. Las herramientas de gestión regulatoria de un país y, en términos más generales, las prácticas de mejora de la regulación, deben perfeccionarse para que sean más dinámicas, adaptables e iterativas. Como la mayoría de los países miembros de la OCDE, el Perú aún no ha logrado avances significativos en el desarrollo de un sistema de gobernanza regulatoria ágil, sólido y completo, si bien se han dado algunos pasos iniciales prometedores, especialmente en relación con el proceso de AIR, la fiscalización y las inspecciones.

El *Manual de AIR* exige a los ministerios competentes y a los organismos reguladores que tengan en cuenta los impactos económicos, sociales y ambientales, aunque no se hace mención alguna a los impactos para la innovación. El manual también alienta a la entidad proponente a evaluar los riesgos en caso de incumplimiento y a demostrar que la opción regulatoria seleccionada es proporcional al riesgo asociado. Se trata de avances muy alentadores hacia la implementación de una gobernanza regulatoria ágil en el análisis regulatorio *ex ante*. Sin embargo, dado el poco tiempo transcurrido desde la publicación del manual, aún no se dispone de ejemplos de AIR que incluyan este tipo de análisis (v. Capítulo 4).

Además, al Perú aún le queda un largo camino por recorrer para lograr que el público y las partes interesadas participen desde el inicio y de forma continua a lo largo de todo el ciclo regulatorio. La participación de las partes interesadas es especialmente importante, dadas la incertidumbre económica, jurídica y social que genera la innovación (v. Capítulo 5). Hasta la fecha, no hay evidencias de que se estén aplicando herramientas de consulta pública en el ámbito de la gobernanza regulatoria ágil.

En lo que respecta a la fiscalización y las inspecciones, el Perú ha puesto en marcha una serie de iniciativas para adaptar las actividades de fiscalización regulatoria y hacer que sean más flexibles, se basen en datos y respondan mejor a los riesgos. Después de que la OCDE examinara sus políticas y prácticas de fiscalización e inspección, el OEFA actualizó y mejoró sus procedimientos y su sistema de recopilación y análisis de datos, lo que le ha permitido implementar una estructura de inspecciones basadas en riesgo.

El OSITRAN tiene en marcha un proceso destinado a sistematizar la recopilación de información con el objetivo de supervisar de manera más eficaz el cumplimiento de las obligaciones por parte de las entidades prestadoras de servicios. El objetivo es mejorar la eficiencia de las inspecciones mediante una mejor gestión de los datos y la creación de herramientas de apoyo, basadas en la información recopilada como resultado de esta labor de sistematización. Por otra parte, el OSIPTEL y el OSINERGMIN están adoptando enfoques de inspección y fiscalización basados en análisis de riesgos que priorizan el uso de datos para dar respuestas normativas más inmediatas y asignar los recursos de manera más eficaz. Un ejemplo de ello es el uso de tecnologías de realidad virtual y otras herramientas que han permitido incrementar el volumen y la calidad de la información sobre las infraestructuras energéticas y mineras bajo supervisión, facilitando así que las visitas de supervisión puedan visualizarse bajo demanda.

Si bien el Perú tiene previsto introducir procedimientos y mecanismos de seguimiento para realizar revisiones *ex post* sistemáticas del marco regulatorio, el enfoque actual no va más allá de las iniciativas destinadas a reducir las cargas administrativas. En este sentido, desarrollar ciclos de evaluación regulatoria más adaptativos, iterativos y flexibles podría contribuir a responder a las necesidades derivadas de los rápidos y dinámicos procesos de innovación.

Por último, la adopción de un enfoque ágil en materia de gobernanza regulatoria es un desafío global que requiere de aspectos de CRI. Esto supone tener en cuenta el ecosistema internacional de innovación a la hora de elaborar regulaciones y cooperar en materia regulatoria con el fin de responder a las implicaciones políticas de la innovación a nivel transfronterizo. No hay evidencia de que el Perú utilice herramientas internacionales de gestión regulatoria que promuevan un enfoque ágil de la gobernanza regulatoria.

Capacidades analíticas e institucionales para una gobernanza regulatoria ágil

Crear un sistema de gobernanza regulatoria ágil requiere contar con una administración receptiva, proactiva y flexible, lo que pone de relieve la necesidad de aumentar las capacidades analíticas de los funcionarios públicos. En el Perú, los funcionarios públicos tienen un conocimiento y una comprensión limitados en materia de gobernanza regulatoria ágil, así como de experimentación regulatoria. Esta situación se debe probablemente al carácter novedoso de los enfoques regulatorios innovadores y los conceptos conexos, a las complejidades inherentes al sistema y al recelo que puede suscitar su implementación. Para cerrar esta brecha, es fundamental emprender una amplia labor de sensibilización y explicar claramente los conceptos, los procesos y los posibles beneficios de un sistema de gobernanza ágil.

Al mismo tiempo, es necesario crear capacidad analítica que permita introducir ajustes regulatorios y adoptar enfoques más ágiles en materia de regulación mediante, entre otros, el desarrollo de la experimentación regulatoria. En el marco del mandato de la CMCR de supervisar la implementación de innovaciones costo-efectivas en materia regulatoria, se trata de crear capacidades entre los miembros de la comisión y, en general, toda la administración, para así reforzar la capacidad de los funcionarios públicos a la hora de identificar y aplicar enfoques regulatorios ágiles, proporcionando formación y orientación específicas. La SBS, que cuenta con un marco jurídico para los entornos de pruebas regulatorios, es candidata idónea para impulsar el desarrollo de capacidades analíticas e institucionales que permitan implementar satisfactoriamente un programa piloto sobre la aplicación de principios de gobernanza regulatoria ágil.

Nota

[1] Decreto Legislativo N.° 1565, que aprueba la Ley General de Mejora de la Calidad Regulatoria, publicado el 28 de mayo de 2023.

Revisiones de la OCDE sobre reforma regulatoria

Política regulatoria en el Perú 2026

Este informe evalúa el progreso de Perú en la alineación de su marco de política regulatoria con los principios y mejores prácticas de la OCDE. Examina la evolución de las bases legales e institucionales de Perú para una mejor regulación, la adopción gradual de herramientas de gestión regulatoria y los mecanismos de gobernanza que sustentan la calidad regulatoria en los niveles nacional y subnacional. El análisis destaca reformas clave, como la Ley General de Mejora de la Calidad Regulatoria y su Reglamento de 2025, que fortalecen las funciones institucionales, refuerzan el uso del análisis de impacto regulatorio (AIR), la participación de las partes interesadas y la simplificación administrativa, y promueven una mayor coherencia en la administración pública. El informe documenta los avances en la elaboración de normas basadas en evidencia, la transparencia y la consulta, así como el papel de los reguladores económicos en la incorporación de prácticas alineadas con la OCDE. También identifica desafíos persistentes relacionados con la implementación desigual, las limitaciones de capacidad, la rotación de personal y las deficiencias de coordinación. Finalmente, analiza el progreso de Perú en la respuesta a recomendaciones seleccionadas del Comité de Política Regulatoria de la OCDE, incluyendo las medidas para formalizar la AIR proporcional, introducir la evaluación ex post y extender las prácticas de mejor regulación a los gobiernos subnacionales. En general, el informe ofrece una visión detallada del sistema de política regulatoria del Perú en una etapa crítica de consolidación y reforma.

IMPRESA ISBN 978-92-64-37354-9
PDF ISBN 978-92-64-70351-3