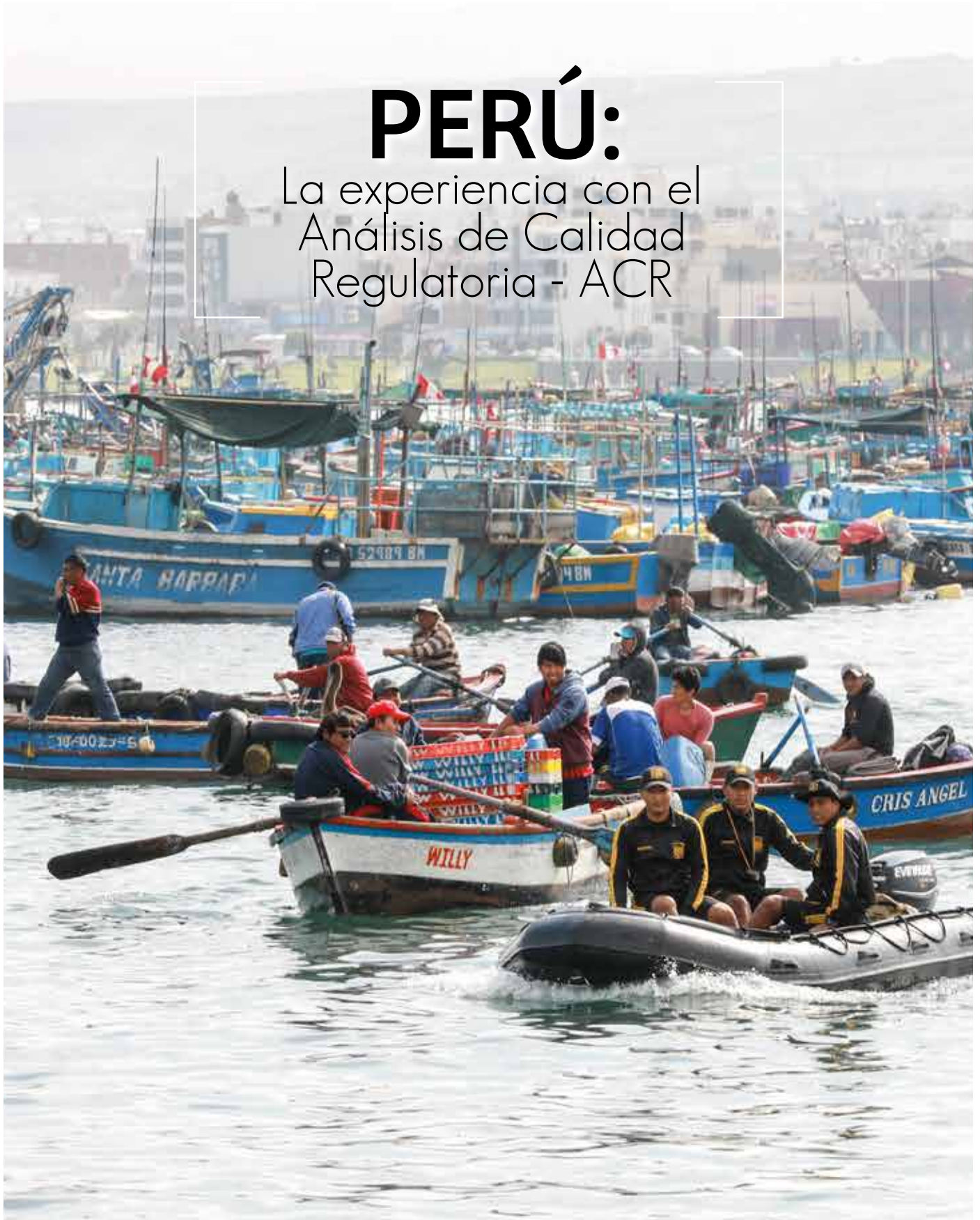




Gobierno del Perú

# PERÚ:

La experiencia con el  
Análisis de Calidad  
Regulatoria - ACR



## ➔ INTRODUCCIÓN

El Perú cuenta con medidas en materia de simplificación administrativa, que se realizaron gracias a los esfuerzos de diversos gobiernos. A fines de 2016, con la emisión del Decreto Legislativo Nº 1310, que aprobó las medidas adicionales de simplificación administrativa, se da inicio a la reforma administrativa y se propone la mejora de la calidad regulatoria como un proceso sistemático para la determinación y reducción de cargas administrativas a favor del ciudadano y las empresas.

En 2017 se inicia el proceso de reforma integral de los procedimientos administrativos de las entidades del Poder Ejecutivo, con la aplicación del Análisis de Calidad Regulatoria, para eliminar y evitar la creación de procedimientos administrativos innecesarios, y así se redujo la generación de cargas administrativas.

El Análisis de Calidad Regulatoria- ACR, se creó en el Perú, sobre la base de una investigación de buenas prácticas en países como México, Alemania, Reino Unido, entre otros.

## ➔ IDENTIFICANDO PROBLEMAS

Teniendo en cuenta la importancia de la existencia de los procedimientos administrativos en la vida de los ciudadanos y los empresarios, es necesario el control de calidad para evitar la generación de sobrecostos, la imposición de barreras a la iniciativa empresarial, o la restricción de derechos ciudadanos y sociales.

Los principales problemas que se identificaron en torno a los procedimientos administrativos en las entidades del Poder Ejecutivo son los siguientes:

- ✓ Ausencia de generación y sistematización del total de procedimientos administrativos vigentes.
- ✓ Ausencia de definición y alcance de las cargas administrativas y de obligaciones de información.
- ✓ Necesidad de una línea base sobre los costos que generan los procedimientos administrativos, que permita establecer metas de reducción de las cargas administrativas.
- ✓ Existencia de procedimientos innecesarios o redundantes.
- ✓ Exigencia de documentos o requisitos innecesarios en la tramitación de procedimientos administrativos.
- ✓ Incumplimiento de la implementación de las normas de simplificación administrativa, por parte de algunas entidades públicas.
- ✓ Incremento en la creación de procedimientos administrativos.
- ✓ Escasa cultura del servidor público para crear procedimientos administrativos estrictamente necesarios, debidamente justificados y proporcionales.
- ✓ Ausencia de un mecanismo de control en la creación de procedimientos administrativos por parte de las entidades del Poder Ejecutivo.

## ➔ ¿QUÉ ES EL ANÁLISIS DE CALIDAD REGULATORIA?

El ACR consiste en una metodología integral, gradual y continuo de análisis de las disposiciones normativas de carácter general que establecen procedimientos administrativos. Este análisis comprende la identificación, reducción y/o eliminación de aquellos que resulten innecesarios, injustificados, desproporcionados, redundantes o que no se encuentren adecuados a la Ley del Procedimiento Administrativo General, o a las normas con rango de ley o leyes que les sirven de sustento.

### Gráfico 01. Tipos de ACR

**Existen dos tipos de Análisis de Calidad Regulatoria de acuerdo a la vigencia de los procedimientos administrativos.**

#### 1 ACR stock

Aplica a todos los procedimientos administrativos establecidos en las disposiciones normativas vigentes a cargo de las entidades del Poder Ejecutivo (\*).

#### 2 ACR ex ante

Aplica a la creación o modificación de procedimientos administrativos establecidos en proyectos normativos (\*\*).

(\*) Vigentes a julio de 2017.

(\*\*) Pasan por un ciclo de revisión en plazos no menores de tres (3) años.

## OBJETIVOS

En relación con los procedimientos administrativos vigentes y para su creación, las entidades públicas analizan cuatro principios: de legalidad, de necesidad, de efectividad y de proporcionalidad, con la finalidad de cuestionar la existencia del procedimiento administrativo o sus requisitos.

**Tabla N°01: Alcance y efectos de la aplicación del Análisis de Calidad Regulatoria**

### ● Necesidad de cuestionar la existencia del trámite aplicando los principios de legalidad y de necesidad

	¿Cuál es el alcance?	¿A qué contribuye?	¿Cuál es el efecto generado?
1	Cumplimiento de la legalidad del procedimiento administrativo de iniciativa de parte (competencia de la entidad, naturaleza, plazo, calificación, sujetos a renovación y requisitos).	Determinar la naturaleza jurídica y legalidad del procedimiento administrativo, y que los requisitos no sean documentos prohibidos de solicitar.	Validación o eliminación del procedimiento administrativo vigente o Eliminación del procedimiento administrativo vigente
2	Identificación del problema que busca resolver la regulación y determinación del objetivo del procedimiento administrativo .	Asegurar la vigencia de los trámites estrictamente necesarios.	o No procedencia de la creación o modificación del nuevo procedimiento administrativo.
3	Análisis de los riesgos de la inexistencia del trámite y de evaluación de alternativas más eficientes.	Analizar si existen o no alternativas que reemplacen al trámite.	

### ● Necesidad de cuestionar los requisitos aplicando los principios de efectividad y de proporcionalidad

4	Exigencia de requisitos que son innecesarios, redundantes, y que no responden al objetivo del procedimiento administrativo.	Detectar los requisitos que son innecesarios o injustificados respecto del objetivo del procedimiento administrativo.	Eliminación o reducción de requisitos
5	Requerimiento de requisitos que no impliquen elevados costos para el ciudadano o empresario.	Estimar las cargas administrativas que genera el cumplimiento de los requisitos en cuanto a la tramitación del procedimiento administrativo.  Identificar requisitos alternativos que generen menores costos al ciudadano y/o empresas.	o Simplificación de requisitos y determinación de los costos que genera las cargas administrativas.

**PERÚ:**

La experiencia con el  
Análisis de Calidad  
Regulatoria - ACR



## ACTORES Y SUS PRINCIPALES FUNCIONES

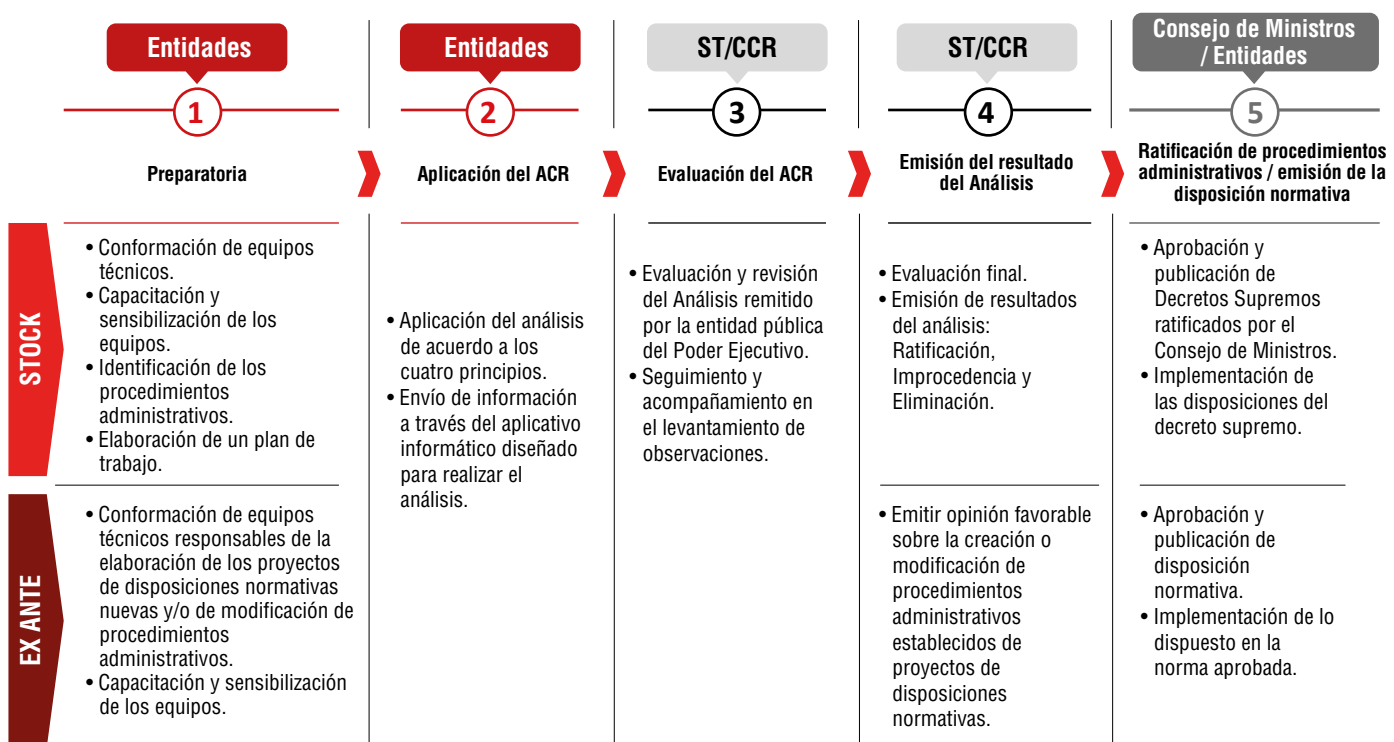
Gráfico N° 02. Principales actores del Análisis de Calidad Regulatoria



(\*) Miembros alternos: Secretaría de Gestión Pública de la PCM, Dirección de Eficiencia Normativa para la Productividad y Competencia del MEF y Dirección General de Desarrollo Normativo y Calidad Regulatoria del MINJUS.

## PROCESO DEL ACR

Gráfico N° 03. Proceso del Análisis de Calidad Regulatoria



## ACTIVIDADES Y MEDIDAS PARA LA IMPLEMENTACIÓN

- Elaboración y aprobación del Reglamento del ACR.
- Elaboración y aprobación de Manual y formatos del ACR.
- Diseño y puesta en marcha del aplicativo del ACR.
- Diseño de materiales y casos prácticos para la capacitación a las entidades públicas.
- Elaboración de preguntas frecuentes.
- Desarrollo del siguiente enlace: <http://sgp.pcm.gob.pe/analisis-de-calidad-regulatoria/> denominado "Análisis de Calidad Regulatoria", el cual contiene información para las entidades públicas y público en general.
- Capacitación, asistencia técnica y asesoría a las entidades públicas.
- Fortalecimiento de las capacidades del equipo evaluador.

## ➔ PRINCIPALES DIFICULTADES EN LA IMPLEMENTACIÓN

El proceso de implementación del ACR del stock de procedimientos administrativos se inició en junio de 2017 y culminó en junio de 2019. Durante estos 24 meses se presentaron una serie de dificultades, las que están sistematizadas en la siguiente tabla:

**Tabla N° 02. Principales dificultades en la implementación del ACR del stock de procedimientos administrativos**

Principales dificultades	¿Cómo se enfrentó?
<p><b>1. En cuanto a la alta dirección en las entidades públicas</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Los constantes cambios en el Poder Ejecutivo incidían en el cambio de los equipos técnicos de los ministerios a cargo del proceso ACR.</li> <li>• Alta rotación del personal en las entidades del Poder Ejecutivo, que trae consigo el cambio de los equipos multidisciplinarios.</li> </ul>	<p>Reuniones constantes con la alta dirección para generar compromiso con la continuidad de la reforma.</p> <p>Capacitación constante a cada equipo, inclusive se llegaron a realizar sesiones exclusivas para la capacitación de cada principio que evalúa el ACR.</p>
<p><b>2. En relación con la información o generación de data</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Falta de información y sistematización de datos que sirva como fuente o evidencia para la identificación del problema público y del objetivo, así como para el análisis de alternativas en el desarrollo del principio de necesidad.</li> <li>• Falta de datos o fuentes para el adecuado desarrollo del principio de proporcionalidad.</li> </ul>	<p>Capacitación a cada equipo en el análisis del principio de necesidad.</p> <p>Generación de ejemplos de fuentes y estandarización de criterios comunes para facilitar la estimación de los costos.</p>
<p><b>3. Resistencia al cambio</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• En las entidades públicas se presentó resistencia a la generación del pensamiento crítico y al cuestionamiento de la necesidad de un procedimiento administrativo.</li> <li>• Enfoque legalista en la elaboración de proyectos normativos, sin analizar la necesidad para la creación o no del procedimiento administrativo.</li> </ul>	<p>En los talleres de capacitación y asistencia técnica se resaltaba la importancia de generar pensamiento crítico para cuestionar la necesidad del procedimiento administrativo, así como para contar con equipos multidisciplinarios.</p>
<p><b>4. En cuanto a la Comisión Multisectorial de Calidad Regulatoria</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Dificultades en la toma de decisiones en el proceso de evaluación del ACR presentado por las entidades públicas del Poder Ejecutivo.</li> <li>• Insuficiente personal para realizar la revisión del ACR del stock de procedimientos administrativos, y de la creación de nuevos que ingresaban al ACR ex ante.</li> </ul>	<p>Al ser un órgano colegiado, la toma de decisiones implicaba mayor número de reuniones para lograr un consenso.</p> <p>La cooperación alemana GIZ apoyó con la contratación de consultores para la revisión del ACR del stock y ex ante de las entidades. Esto permitió disminuir un poco la carga de revisión de procedimientos asignada a cada profesional.</p>
<p><b>5. Funcionalidades del aplicativo informático</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Los procedimientos administrativos se sujetan a diversos supuestos de acuerdo con la especialidad de cada sector, lo que no se pudo prever en el diseño del aplicativo.</li> </ul>	<p>Se realizó una encuesta a las entidades usuarias del aplicativo a fin de conocer sus problemáticas y poder mejorar el aplicativo. Como resultado, se implementaron diversas mejoras.</p>

## LOS RESULTADOS Y EL IMPACTO

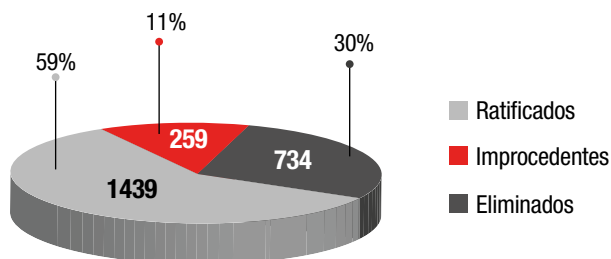
✓ De un total de 90<sup>1</sup> Entidades Públicas del Poder Ejecutivo- EPPE, 62 remitieron el ACR de sus procedimientos administrativos y pasaron por el proceso de evaluación.

✓ Un total de dos mil cuatrocientos treinta y dos (2432) fichas pasaron la evaluación del ACR. Concluido el proceso de evaluación de fichas, se validaron y ratificaron mil cuatrocientos treinta y nueve (1439) procedimientos administrativos, se eliminaron trescientos diecinueve (319), y se declararon improcedentes seiscientos setenta y cuatro (674) fichas por estar fuera del alcance del ACR, de los cuales serán eliminados del TUPA un total de 415 procedimientos administrativos.

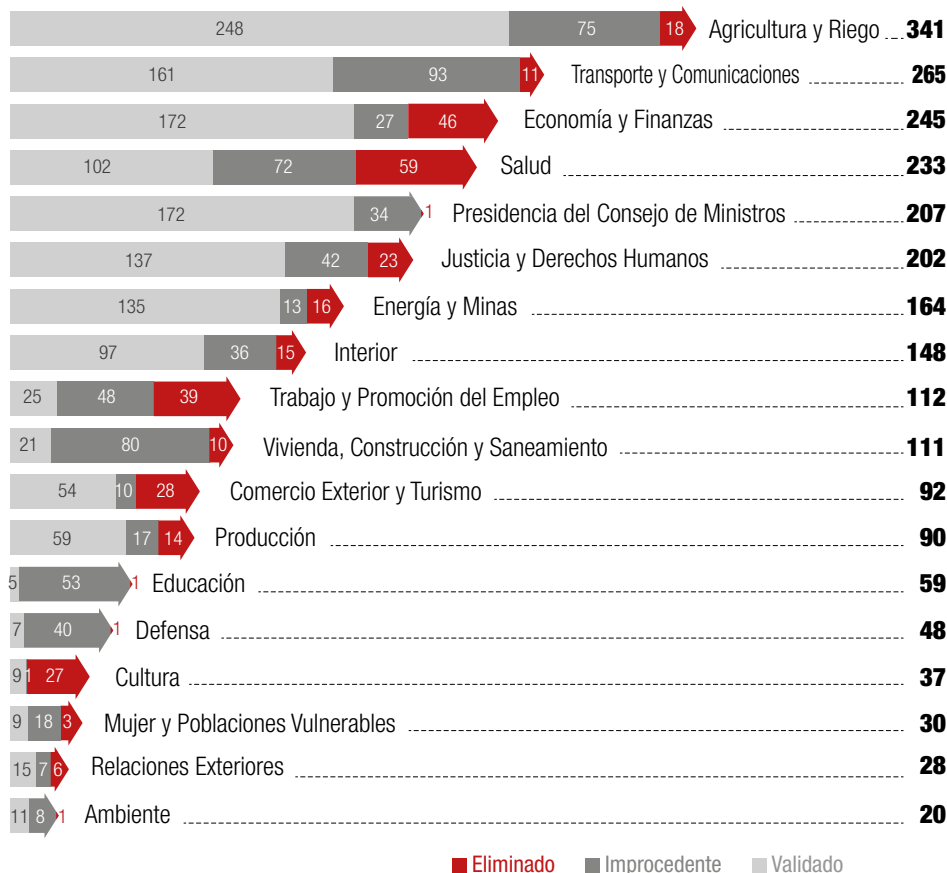
✓ La eliminación impacta en 4 millones de solicitudes realizadas por personas naturales, empresas (micro, mediana y pequeña empresa), organizaciones sin fines de lucro y otros.

✓ De la evaluación de los principios de efectividad y proporcionalidad, 363 procedimientos administrativos estuvieron sujetos a medidas simplificadoras (se eliminaron 275 requisitos y se simplificaron 783 requisitos). Al año, esto impacta en 234,117 solicitudes al año realizadas por personas naturales, empresas (micro, mediana y pequeña empresa), organizaciones sin fines de lucro y otros.

**Gráfico N° 04.**  
Resultado de la evaluación del ACR



**Gráfico N° 05. Detalle del resultado del ACR del stock, incluye eliminación y simplificación de requisitos**



✓ En relación con la reducción de la carga administrativa, como resultado de la evaluación del Análisis de Calidad Regulatoria, se redujo la carga en aproximadamente S/286.3 millones (US\$ 87 millones aproximadamente), consecuencia de la eliminación de procedimientos y/o simplificación de requisitos.

✓ Se cuenta con la sistematización de todos los procedimientos administrativos a cargo de las entidades públicas, lo que permitirá identificar cadenas de trámites por sectores productivos y continuar con el proceso de reducción de cargas administrativas en beneficio de la ciudadanía y las empresas.

✓ Las entidades del Poder Ejecutivo han establecido una línea de base de los costos que generan las cargas administrativas, lo que permitirá simplificar más los procedimientos administrativos en los siguientes ciclos de revisión.

<sup>1</sup> 23 EPPE correspondientes a los sectores: Agricultura y Riego (Sierra Exportadora), Economía y Finanzas (MEF, PERU COMPRAS), Presidencia del Consejo de Ministros (DP, PCM, DINI, DEVIDA, CEPLAN, CONCYTEC), Interior (INBP), Comercio Exterior y Turismo (CENFOTUR, PROMPERU), Producción (FONDEPES, ITP), Educación (COSUSINEACE), Defensa (CONIDA, ACFFAA), Cultura (AMLQ, IRTP), Ambiente (SENAMHI, IIAP, INAIGEM) e Inclusión Social (MIDIS), señalaron que de la revisión de sus disposiciones normativas no contaban con procedimientos administrativos de iniciativa de parte. Además, 5 EPPE correspondientes a los sectores: Economía y Finanzas (OSCE), Interior (MIGRACIONES), Producción (SANIPES, INACAL) y Ambiente (SERNANP), se encontraban en proceso de adecuación normativa.

**Tabla N° 03. Relación de decretos supremos que ratifican los procedimientos administrativos**

			PAS RATIFICADOS
1.	<b>DS N° 110-2018-PCM</b>	<b>02 de noviembre de 2018</b>	<b>237</b>
2.	<b>DS N° 130-2018-PCM</b>	<b>27 de diciembre de 2018</b>	<b>281</b>
3.	<b>DS N° 046-2019-PCM</b>	<b>09 de marzo de 2019</b>	<b>120</b>
4.	<b>DS N° 094-2019-PCM</b>	<b>23 de mayo de 2019</b>	<b>166</b>
5.	<b>DS N° 117-2019-PCM</b>	<b>19 de junio de 2019</b>	<b>368</b>
6.	<b>DS N° 118-2019-PCM</b>	<b>22 de junio de 2019</b>	<b>267</b>

**Tabla N° 04. Acciones a implementar por parte de las entidades públicas de acuerdo a los resultados de la evaluación del ACR del Stock**

¿Cuál es resultado de la evaluación?	¿Qué significa el resultado?	¿Qué obligaciones asume la entidad?
1. <b>RATIFICACIÓN</b> del procedimiento administrativo validado por la Comisión Multisectorial de Calidad Regulatoria - CCR.	Es aquel procedimiento administrativo que, luego de la evaluación de los principios de legalidad, necesidad, efectividad y proporcionalidad, procede su validación por parte de la CCR y ratificación por el Consejo de Ministros.	Emisión de resoluciones ministeriales para eliminar y simplificar requisitos. Publicación del listado de procedimientos ratificado en las páginas institucionales. Compendio de los procedimientos administrativos en el TUPA a través del Sistema Único de Trámites – SUT.
2. <b>ELIMINACIÓN</b> de procedimientos administrativos.	Es aquel procedimiento administrativo que, al no pasar la evaluación del principio de legalidad y/o del principio de necesidad, se propone su eliminación.	Depuración de las disposiciones normativas que regulan el procedimiento administrativo.
3. <b>IMPROCEDENCIA</b> de la ficha evaluada por la CCR.	Es aquella ficha que, luego de la evaluación por la CCR, se encuentra fuera del alcance del ACR por encontrarse en alguno de los supuestos establecidos en el artículo 18 del reglamento.	Adecuación de las disposiciones normativas. Retiro del TUPA de todas las fichas declaradas improcedentes.

Como resultado del ACR del stock de procedimientos administrativos, las entidades emitieron veintitrés (23) resoluciones ministeriales, para la eliminación y simplificación de requisitos de los procedimientos que fueron ratificados. Asimismo, los textos únicos de procedimientos administrativos están en proceso de actualización a través del Sistema Único de Trámites – SUT, repositorio oficial de los trámites de las entidades de la administración pública. La simplificación administrativa es un proceso continuo y permanente.

## ➔ BENEFICIOS PARA CIUDADANOS Y EMPRESA

El proceso de reforma impacta directamente en el ciudadano y empresa, puesto que son quienes recurren a las entidades públicas a solicitar alguna autorización, permiso, licencia, registro, habilitación, concesión, acreditación, etc., para satisfacer sus intereses o derechos. A su vez, exigen mayor predictibilidad, transparencia,

veracidad e información completa de lo que se requiere para la tramitación de un procedimiento administrativo. También beneficia a las entidades públicas porque genera mayor capacidad analítica y cuestionamiento en la creación de procedimientos administrativos estrictamente necesarios.

Gráfico N° 05. Beneficios



### RECONOCIMIENTOS

El Análisis de Calidad Regulatoria del stock de procedimientos administrativos fue reconocido como buena práctica en Gestión Pública por Ciudadanos al Día en 2019.

## ➔ RETOS PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE UN SISTEMA DE MEJORA DE CALIDAD REGULATORIA

Luego de la experiencia ganada, es imperiosa la necesidad de un enfoque integral, sistémico, gradual y continuo de la mejora de la calidad de la regulación en las entidades públicas, por lo que se plantean los siguientes retos a corto, mediano y largo plazo:

