

MIDIENDO EL AHORRO ECONÓMICO DE LOS AGENTES ECONÓMICOS DEBIDO A LA ELIMINACIÓN DE BARRERAS BUROCRÁTICAS EN EL PERÚ DURANTE EL 2014*

YAZMIN ZARATE SHEEN¹

Resumen

El Indecopi, en el marco de sus funciones de identificación y eliminación de barreras burocráticas de entrada y permanencia al mercado, y para promover la competencia efectiva, desarrolla esfuerzos para identificar y declarar la ilegalidad y/o carencia de razonabilidad de requisitos burocráticos, que podrían estar afectando las inversiones en diversos sectores económicos del país. En este artículo se presenta la medición cuantitativa del ahorro económico para el empresariado o ciudadanía por la eliminación y/o inaplicación de barreras burocráticas declaradas ilegales y/o carentes de razonabilidad por el Indecopi en el 2014, señaladas en 290 resoluciones emitidas, en primera instancia, por la CEB y por las Oficinas Regionales del Indecopi con competencia en eliminación de barreras burocráticas; y por la SDC en segunda instancia, que quedaron firmes o que agotaron la vía administrativa durante el 2014. Para realizar dicho cálculo, se aplicó la metodología internacionalmente utilizada, denominada Modelo de Costos Estándar, la cual consiste en una medición del costo económico de las cargas administrativas impuestas a las empresas.

Palabras clave: Barreras Burocráticas, Comisión de Eliminación de Barreras Burocráticas, Sala Especializada en Defensa de la Competencia, Competencia

I. INTRODUCCIÓN

¿Qué tasa tiene que pagar o qué requisitos administrativos debe cumplir una empresa para obtener un permiso municipal para el funcionamiento de su negocio?, ¿cuáles son las exigencias administrativas que tiene que cumplir una empresa inmobiliaria para construir un conjunto habitacional?, ¿cuánto le cuestan, a un estudiante de universidad pública, los trámites administrativos que debe realizar para obtener su grado de bachiller o título profesional? Está claro que todo agente económico -empresa

* Las opiniones vertidas en este artículo representan la visión exclusiva de la autora sobre las diferentes materias abordadas y no comprometen en modo alguno la posición de los órganos resolutivos del Indecopi. Los errores y omisiones son de exclusiva responsabilidad de la autora. Los resultados de la medición cuantitativa comentados en este artículo se detallan en el Observatorio de Mercados N° 21, elaborado por la Gerencia de Estudios Económicos del Indecopi y disponible en:

<http://www.indecopi.gob.pe/repositorioaps/0/0/1er/publicacionesqs/2015/Observatorio_CostoBB2014.pdf>

¹ Economista por la Universidad Nacional Mayor de San Marcos, con maestría en Economy and Management por la Universidad Lumière Lyon 2, y en Economía y Administración Pública Descentralizada por la Universidad de Borgoña. Ejecutivo 2 en la Gerencia de Estudios Económicos del Indecopi.

o persona natural- que solicita algún servicio del Estado deberá realizar el pago de una tasa como contraprestación por el servicio recibido y, además, cumplir ciertos requisitos administrativos, sin embargo, ¿en qué momento dicho pago o requisito se podría convertir en una barreras burocrática ilegal y/o carente de razonabilidad, que estén limitando o impidiendo a los agentes económicos su acceso o permanencia en el mercado?

El Estado peruano, representado por las instituciones de sus tres niveles: central, regional y local, regula la economía imponiendo a los agentes del mercado exigencias de diversos requisitos y pagos para el desarrollo de sus actividades económicas. Pero, ¿por qué el Estado interviene en la economía? En el enfoque neoclásico, el mercado tiene mecanismos internos que lo equilibran de manera instantánea, sin necesidad de la intervención del Estado, dentro de este enfoque la intervención del Estado es innecesaria e incluso indeseable, pues crea desequilibrios en el mercado, generando pérdidas en el bienestar general de la población. Sin embargo, en la realidad no hay país en el mundo, donde el Estado no intervenga en mayor o menor medida en el funcionamiento de su economía. En algunos países se encarga de la producción y distribución de ciertos bienes y servicios, mientras que en otros, su papel es de un ente promotor y/o regulador principalmente.

En el caso del Perú, el papel del Estado ha evolucionado en las últimas décadas, desde su papel empresarial y subsidiario, en las décadas del 70 y 80, hasta el nuevo enfoque, en el que ha cedido protagonismo a la iniciativa privada, convirtiéndose en la actualidad, principalmente, en un ente regulador y promotor de la economía, justificando su participación en el mercado, debido a la existencia de fallas de mercado –como los bienes públicos, externalidades y asimetría de información, entre otros–, que desincentivan la inversión privada en los diferentes sectores de la economía, limitando así su crecimiento y desarrollo. Ante ello, el Estado interviene en beneficio del interés público general.

La normatividad peruana regula y protege la libertad de mercado y las reglas de la libre competencia, sancionando, a través del Indecopi, la imposición de barreras burocráticas ilegales y/o carentes de razonabilidad, que impidan el acceso o permanencia de los agentes económicos en el mercado, y que limitan la competitividad del mercado. Dichas barreras burocráticas se traducen en costos que tienen que ser asumidos por las empresas y ciudadanos, con el fin de cumplir con los requerimientos de la Administración Pública² y continuar realizando su actividad empresarial. El objetivo del presente artículo es presentar los resultados de la medición cuantitativa del ahorro efectivo y potencial del empresariado, por la eliminación e inaplicación de

² A partir del 2008, la competencia de la CEB de la sede central del Indecopi, fue desconcentrada a sus Oficinas Regionales (ORI), siendo a noviembre 2015, doce ORI que mantienen esta competencia. En este artículo, cuando se mencione a la CEB, se hará referencia tanto a la CEB de la sede central como a las ORI con competencia en eliminación de barreras burocráticas.

las barreras burocráticas ilegales y/o carentes de razonabilidad, analizadas en las resoluciones emitidas por la Comisión de Eliminación de Barreras Burocráticas (CEB)³ y la Sala Especializada en Defensa de la Competencia (SDC) del Indecopi, durante el 2014.

II. MARCO NORMATIVO ACTUAL SOBRE BARRERAS BUROCRÁTICAS

En el caso peruano, la institucionalidad en materia de políticas de competencia incorpora como eje relevante la facultad, por parte del Indecopi, de actuar de oficio y de parte para ordenar la inaplicación o eliminación de barreras burocráticas declaradas ilegales y/o carentes de razonabilidad contenidas en actos y disposiciones, o en cualquier otra modalidad de actuación de las entidades de la Administración Pública, e imponer sanciones, en caso correspondan. Adicionalmente, los procedimientos iniciados por la CEB pueden ser concluidos por haberse producido la sustracción de la materia, y ello ocurre cuando la entidad denunciada elimina de manera voluntaria las presuntas barreras burocráticas denunciadas en el procedimiento iniciado en su contra, antes de que la CEB emita un pronunciamiento. Dentro de este marco, las siguientes secciones describen el enfoque institucionalista del rol del Estado, en particular, en materia de eliminación de barreras burocráticas, a través de la CEB y la SDC del Indecopi.

2.1 Regulación y barreras burocráticas

La teoría económica tradicional señala que la única fuerza que motiva el acto económico es el interés personal. Ello es cuestionado por la Escuela Institucionalista, al afirmar que las actividades económicas no se desarrollan en un vacío social, sino que se cumplen dentro de una determinada sociedad, identificada por cierto tipo de cultura, por una población específica, y por un marco de instituciones jurídicas, económicas y políticas propias. Todo ello es regulado por el Estado, que coordina las actividades de los agentes económicos, abandonando así, el principio supremo de la búsqueda del interés propio, como único móvil de acción.

Las instituciones brindan a una sociedad una estructura de incentivos - recompensas y castigos - que llevan a los agentes económicos a emprender actividades productivas. Con instituciones eficientes, tanto políticas como económicas, se puede lograr establecer un marco que aliente a las personas, a las empresas, y a otras organizaciones a ser productivas y creativas y a lograr que la economía funcione de manera eficiente.

³ La competencia de la CEB de conocer cualquier modalidad de actuación, adicional a los actos y disposiciones, de las entidades de la Administración pública que impongan barreras burocráticas, es una competencia nueva otorgada por el Decreto Legislativo N° 1212, vigente a partir del 24 de octubre de 2015.

Para que un mercado pueda operar con eficiencia, se requiere que los costos en general, y los costos de transacción, en particular, sean relativamente bajos; los costos de transacción, al igual que los costos de transformación forman parte de los costos de producción. Los costos de transformación se encuentran en función de la tecnología y corresponden a la transformación física de los insumos; son costos tales como tierra, mano de obra, capital y talento empresarial dirigido a la producción. Los costos de transacción, por otro lado, son los costos de organizar e integrar la actividad humana para producir tales bienes, y que incluyen los costos burocráticos que establece el Estado para permitir el desarrollo empresarial (North, 1995).

Se debe advertir que no todas las barreras burocráticas son negativas *per se*, pues si son legales y/o sustentadas en criterios económicos razonables, permiten compatibilizar el derecho a la libre iniciativa privada con el interés público, pudiendo reducir, a su vez, los costos de transacción. Ahora bien, tanto los costos de transformación, como los de transacción, están determinados, conjuntamente, por la tecnología que se utiliza y por las *instituciones* que existan, por lo que, tanto la tecnología, como las instituciones, determinan los costos parciales que se suman para constituir el costo total de producción.

Conforme la tecnología se adecúa a las condiciones de los mercados externos y cambia la demanda, las firmas competitivas se adaptarán, y la estructura que supuestamente las acoge deberá también adaptarse y modificar sus reglas, con frecuencia, para asegurar eficiencia y productividad, a lo largo del tiempo. Por ello, ante esta situación, según North (1991), el Estado debería buscar cumplir dos retos fundamentales:

- Estructurar el mercado lo antes posible, para obtener, cuanto antes, bajos costos de medición de atributos, bajos costos de obligatoriedad de cumplimiento de acuerdos, e incentivos para que los participantes sean productivos y creativos, tanto en la elaboración de productos de mejor calidad a menores precios, como en la puesta a disposición de los consumidores, a precios reducidos.
- Asegurar que las reglas impuestas, hoy, puedan ser ajustadas para encarar los cambios en las condiciones del mercado y en las tecnologías del mañana.

Las regulaciones impuestas por el Estado pueden afectar a los mercados, limitando la competencia o imponiendo costos de transacción altos. Dado que el correcto funcionamiento de los mercados es una condición necesaria para el crecimiento económico sostenible, la restricción de la competencia es una rigidez que impide el progreso técnico, y lograr mejorar el bienestar y el empleo. Por ello, un cambio en la legislación, que impida el funcionamiento del mercado, no es deseable (North, 1990).

Las barreras burocráticas, esquemas regulatorios rígidos, entre otros, están negativamente correlacionados con el dinamismo inversor, es decir, a mayores trámites burocráticos o mayor rigidez de los esquemas regulatorios, menor será la dinámica de la inversión

privada, al dificultar los flujos de inversión (Adrianzen, 2014). Ello es consistente con lo señalado por Pendfold (2005), al indicar que cuando los inversionistas identifican el número de barreras administrativas que deben enfrentar a escala nacional, regional y local, sus costos comienzan a elevarse, incluso de forma exponencial, lo que desalienta sus inversiones y frena el progreso y la innovación en el corto plazo, y la productividad y crecimiento económico en el largo plazo.

En general, la existencia de sobre regulación gubernamental puede limitar el número de oferentes y alterar los incentivos de las empresas existentes en el mercado para competir. Por ejemplo, una propuesta regulatoria puede establecer barreras de entrada, a través del otorgamiento de licencias o derechos exclusivos, o modificaciones a los requisitos de acceso a algún sector; también puede afectar a los costos de adquisición de insumos. Dicho impacto, sobre la estructura del mercado, puede alterar los precios, afectar la cantidad y/o los niveles de innovación y calidad de los bienes. Por ello, los resultados de la imposición de barreras, por parte de diferentes entidades del Estado, pueden ser diferentes a las deseadas por el legislador.

2.2 Definición y papel del Indecopi

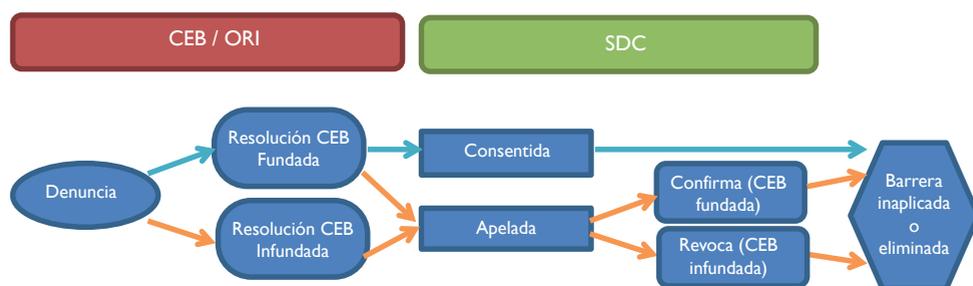
A inicios de la década del 90, el Perú se encontraba inmerso en una de sus peores crisis económicas de su historia republicana. Ante ello, el gobierno de turno inició un proceso de transformación del rol del Estado en la economía, pasando de un Estado que acaparaba mucha de la actividad empresarial, a uno que “dejaba hacer, dejaba pasar”, al transferir al sector privado la propiedad de numerosas empresas estatales y entregar los servicios públicos y de obras públicas de infraestructura en concesión a los privados. Con dicha reorientación del papel del Estado, en la economía se crearon organismos reguladores de los servicios públicos, tales como telecomunicaciones, electricidad y saneamiento, con el objetivo de supervisar las actividades económicas calificadas como servicios públicos, o que se desarrollen en condiciones de monopolio natural. Además, se creó la institución que debería garantizar la promoción del mercado y la protección de los derechos de los consumidores: El Indecopi.

En este nuevo enfoque, donde el Estado cede protagonismo a la iniciativa privada, el gobierno desarrolla el marco legal adecuado para fomentar la inversión privada, mediante un conjunto de normas de promoción de la inversión, en diferentes sectores de la economía, en particular, sancionando, a través del Indecopi la imposición de barreras burocráticas ilegales y/o carentes de razonabilidad de parte de alguna entidad de la Administración Pública, como son las exigencias, requisitos, cobros, limitaciones y prohibiciones que establece el Estado a los ciudadanos y empresas en su condición de agentes del mercado. Al ser barreras ilegales y/o carentes de razonabilidad, podrían ocasionar perjuicios económicos, en términos de acceso o permanencia al mercado, comprometiendo el nivel de competencia del mismo.

La CEB es el órgano resolutorio de primera instancia del Indecopi, encargada de analizar la legalidad y/o razonabilidad de las barreras burocráticas impuestas por entidades de cualquier nivel de gobierno (nacional, regional o local), que impacten en el acceso o la permanencia de los agentes económicos en el mercado. Mientras que la SDC, órgano resolutorio de segunda instancia del Indecopi, analiza las denuncias en materia de barreras burocráticas, cuando se apela el pronunciamiento de la CEB. Así, a través del accionar de la CEB y SDC, el Indecopi identifica y, de ser el caso, ordena la inaplicación o eliminación de las barreras burocráticas declaradas como ilegales y/o carentes de razonabilidad, permitiendo, de esa manera, contribuir a mejorar el clima de negocios en el Perú al eliminar sobrecostos que afectarían al empresariado, mejorando su competitividad y el desarrollo de la economía del país. La Figura N° 1 presenta el proceso de identificación y eliminación o inaplicación de barreras burocráticas realizadas por la CEB y la SDC del Indecopi⁴.

FIGURA N° 1

PROCESO DE IDENTIFICACIÓN E INAPLICACIÓN O ELIMINACIÓN DE BARRERAS BUROCRÁTICAS POR PARTE DEL INDECOPI



Nota: Se considera a la CEB y a las oficinas regionales del Indecopi con competencia en eliminación de barreras burocráticas.

Elaboración propia.

Hasta el año 2008, la CEB de la sede central del Indecopi tenía competencia exclusiva para conocer las barreras burocráticas impuestas por entidades de la Administración Pública; sin embargo, a partir de dicho año, sus competencias han sido objeto de desconcentración territorial, en el marco de la política institucional de ampliar la cobertura de los servicios del Indecopi, a través de la desconcentración de sus funciones en oficinas ubicadas en las distintas regiones del país.⁵

⁴ Como se ha indicado, las barreras burocráticas denunciadas ante la CEB pueden ser eliminadas de manera voluntaria por las entidades denunciadas. En dicho caso, el procedimiento iniciado ante la CEB concluye por haberse producido la sustracción de la materia.

⁵ A noviembre de 2015, un total de 12 Oficinas Regionales del Indecopi cuentan con esta competencia: Arequipa, Cusco, Cajamarca, Ica, Junín, La Libertad, Lambayeque, Loreto, Piura, Puno, San Martín y Tacna.

La CEB identifica la existencia de barreras burocráticas ilegales y/o carentes de razonabilidad, a través de procedimientos iniciados de parte y oficio. En el caso de los procedimientos de parte, la CEB interviene cuando algún agente económico afectado por la imposición de alguna barrera burocrática, presenta su denuncia, mientras que interviene de oficio cuando identifica un número significativo de afectados por potenciales barreras burocráticas ilegales y/o carentes de razonabilidad.

Tratándose de procedimientos iniciados de parte, cuando la CEB detecta una barrera burocrática ilegal y/o carente de razonabilidad que haya sido establecida por un decreto supremo, una resolución ministerial, una ordenanza municipal o una norma regional de carácter general, emite una resolución, disponiendo su inaplicación en el caso concreto del denunciante, es decir, no hay una eliminación general de la barrera burocrática ilegal y/o carente de razonabilidad. Además, en caso de incumplimiento de lo resuelto por la CEB, esta podrá imponer las sanciones y multas al funcionario o funcionarios que impongan la barrera burocrática declarada, sin perjuicio de la responsabilidad administrativa y la denuncia penal correspondiente. Dichas sanciones y multas pueden ir desde la amonestación hasta la imposición de una multa ascendente a 20 Unidades Impositivas Tributarias (UIT).

Tratándose de barreras burocráticas identificadas en procedimientos iniciados de oficio por la CEB, existe la posibilidad de que un agente económico que se sienta afectado por la barrera burocrática identificada de oficio, pueda acudir al Indecopi para solicitar la sanción a aquel funcionario que aplique dicha barrera burocrática, siempre que el pronunciamiento de la CEB sea firme, es decir, haya agotado la vía administrativa, y se encuentre publicado en el diario oficial, El Peruano.

Se precisa que la CEB sí tiene competencia para eliminar barreras burocráticas contenidas en actos o disposiciones administrativas, así como en cualquier otra modalidad de actuación de las entidades de la Administración Pública, cuando estas no están consignadas en un decreto supremo, resolución ministerial o norma municipal o regional de carácter general, tal es el caso de las normas emitidas por universidades nacionales. Además, como se ha mencionado anteriormente, las entidades denunciadas también eliminan, de manera voluntaria, las presuntas barreras burocráticas denunciadas ante la CEB, antes de que emita un pronunciamiento, por lo que la CEB concluye los expedientes iniciados por producirse la sustracción de la materia.

RECUADRO N° I

LA FIGURA DE LA SUSTRACCIÓN DE LA MATERIA

En julio de 2013, mediante Ley 30056, se reforzaron las facultades sancionadoras de la CEB, además de facultarle a iniciar procedimientos sancionadores de oficio, por imposición de barreras burocráticas ilegales y/o carentes de razonabilidad, sin necesidad de iniciar un procedimiento sancionador distinto al procedimiento de identificación de barreras (sanción solo a través de dos procedimientos), con el objetivo de, entre otros, incrementar su poder disuasivo, al ampliar sus posibilidades de sanción directa, e incrementar el monto máximo de la multa, a imponer de cinco a 20 UIT.

Desde la implementación de la Ley 30056, ha ocurrido un incremento de las barreras burocráticas eliminadas, sea en la etapa de investigación previa al inicio de un procedimiento de oficio o durante el desarrollo del proceso, concluyéndose los procedimientos por producirse la sustracción de la materia, es decir, porque la entidad pública eliminó por iniciativa propia las presuntas barreras burocráticas ilegales y/o carentes de razonabilidad denunciadas. Entre los años 2009 y 2013, la CEB concluyó, en promedio, 14 procedimientos anuales, por producirse la sustracción de la materia, mientras que solo en el 2014 -luego de implementada la Ley 30056- fueron 62. Este incremento en el número de barreras eliminadas voluntariamente por las entidades denunciadas sería directamente atribuible a las nuevas facultades otorgadas a la CEB.

El Indecopi ha realizado la cuantificación del costo de las barreras burocráticas señaladas en dichos 62 procedimientos, además de las señaladas en los procedimientos declarados fundados por la CEB y confirmados por la SDC, para mostrar el ahorro que se habría generado a los agentes económicos del mercado, gracias a la eliminación o inaplicación de las barreras burocráticas identificadas como ilegales y/o carentes de razonabilidad por el Indecopi.

III. BARRERAS IDENTIFICADAS POR EL INDECOPI EN EL 2014

Un mismo procedimiento puede analizar una o más barreras burocráticas, así, durante el 2014, la CEB y SDC resolvieron, en conjunto, 378 procedimientos firmes o que agotaron la vía administrativa⁶, identificando 1 495 barreras burocráticas ilegales y/o carentes de razonabilidad, algunas de las cuales han sido denunciadas múltiples veces, principalmente,

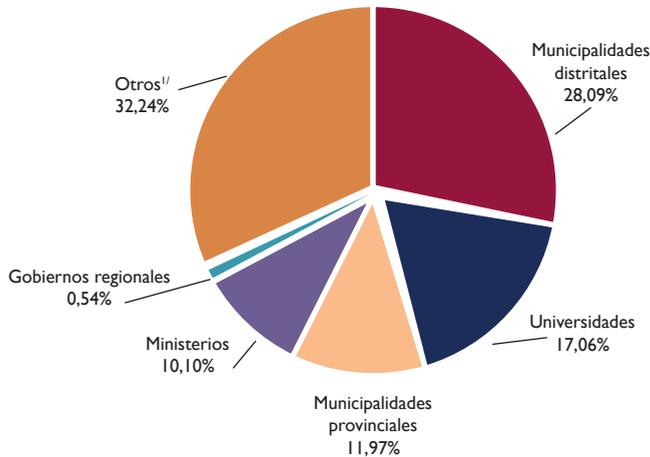
⁶ Cabe mencionar que esta cifra no es igual a la presentada en el informe de estadísticas de barreras burocráticas del 2014, pues este documento considera únicamente aquellos pronunciamientos consentidos en primera instancia o que, habiendo sido apelados ante la SDC, fueron confirmados como ilegales y/o carentes de razonabilidad, o cuando el procedimiento concluyó por “sustracción de la materia”. El informe de estadísticas de barreras burocráticas se encuentra disponible en: <<http://www.indecopi.gob.pe/documents/20182/174845/Estad%C3%ADsticas+2014/1a29f5ed-19e7-4155-8aaf-22ab641076c5>>, accedido el 9 de septiembre de 2016

por los agentes económicos que ven afectadas sus actividades empresariales, además de personas naturales.

Del total de las 1 495 barreras burocráticas declaradas ilegales y/o carentes de razonabilidad por el Indecopi en el 2014, el 28,09% fue impuesto por municipalidades distritales, el 17,06% por universidades nacionales, 11,97% por municipalidades provinciales, el 10,10% por ministerios, el 0,54% por un gobierno regional y el restante 32,24% por otros tipos de entidades. La Figura N° 2 muestra la procedencia de estas barreras, según el nivel de gobierno que las impuso.

FIGURA N° 2

BARRERAS BUROCRÁTICAS IDENTIFICADAS POR LA CEBY SDC, SEGÚN NIVEL DE GOBIERNO DE LA ENTIDAD DENUNCIADA, ENERO – DICIEMBRE 2014



1/ Corresponde a 482 barreras burocráticas impuestas por la Superintendencia Nacional de Control de Servicios de Seguridad, Armas, Municiones y Explosivos de Uso Civil (Sucamec) y a dos barreras burocráticas de la Autoridad Portuaria Nacional.

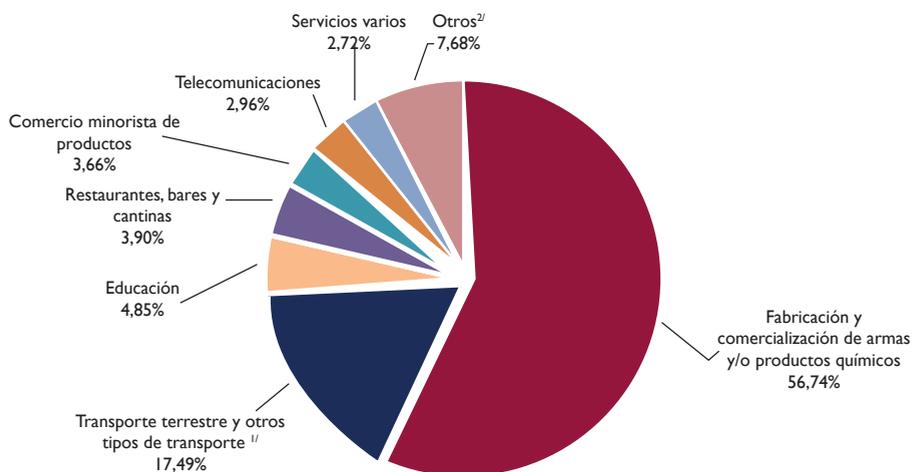
Fuente: Comisión de Eliminación de Barreras Burocráticas, Gerencia de Oficinas Regionales y Sala Especializada en Defensa de la Competencia del Indecopi.

Elaboración propia.

De las 1 495 barreras burocráticas ilegales y/o carentes de razonabilidad, 649 fueron identificadas gracias a la labor de oficio del Indecopi (43,41%), mientras que 846 (56,59%) fueron denunciadas en procedimientos iniciados de parte por 424 empresas, las que a su vez fueron beneficiadas con las inaplicaciones de aquellas barreras burocráticas que denunciaron y que afectaban su permanencia o acceso en el mercado, principalmente empresas de los sectores de fabricación y comercialización de armas y/o productos químicos; empresas de transporte terrestre y otros tipos de transporte; educación; restaurantes, bares y cantinas; entre otros (ver Figura N° 3).

FIGURA N° 3

EMPRESAS DENUNCIANTES ANTE LA CEBY SDC A QUIENES SE LES INAPLICÓ LAS BARRERAS DENUNCIADAS, SEGÚN SECTOR ECONÓMICO, ENERO – DICIEMBRE 2014



1/ No incluye transporte aéreo.

2/ Contiene comercio mayorista de otros productos, Afocat y asociaciones diversas, comercio minorista de textiles, prendas de vestir y calzado, entre otras actividades económicas.

Fuente: Comisión de Eliminación de Barreras Burocráticas, Gerencia de Oficinas Regionales y Sala Especializada en Defensa de la Competencia del Indecopi.

Elaboración propia.

Del total de 1 495 barreras burocráticas identificadas por el Indecopi, a través de la CEB y la SDC, 846 fueron inaplicadas a los denunciantes, 255 fueron eliminadas por el Indecopi al estar contenidas en normas de rango inferior, 150 fueron eliminadas por iniciativa de la entidad denunciada (sustracciones de la materia), y 244 fueron identificadas de oficio.

Las estadísticas muestran que la labor *ex-post* realizada por el Indecopi, en materia de eliminación de barreras burocráticas, ha sido y continúa siendo muy importante, como una alternativa de fiscalización del Estado realizada por él mismo.

IV. METODOLOGÍAS DEL COSTEO DE BARRERAS BUROCRÁTICAS

4.1 Análisis de Impacto Regulatorio (RIA)

Con el fin de evaluar las posibles consecuencias de la implementación de políticas regulatorias impuestas por los gobiernos, se realiza el análisis del impacto de la regulación,

a través de la identificación y organización de los aspectos positivos y negativos de la medida, así como de las distintas alternativas consideradas; este análisis es conocido generalmente como RIA (por sus siglas en inglés: *Regulatory Impact Assessment*) y corresponde a un análisis *ex-ante* y *ex-post*.⁷

El objetivo común del RIA es medir, de una manera efectiva y rigurosa, las consecuencias de la regulación, buscando esclarecer si la intervención del gobierno es el medio más apropiado para alcanzar los propósitos establecidos. De esta manera, el RIA se convierte en una herramienta que obliga a los reguladores a razonar de una forma estructurada, permitiendo cuantificar las consecuencias de sus medidas y buscando establecer si la medida regulatoria es la preferida sobre otras acciones alternativas para alcanzar los propósitos establecidos.

Las aproximaciones en los distintos países que aplican el RIA generalmente siguen una metodología de análisis similar, aunque pueden diferir principalmente en el tipo de normativa sujeta a evaluación, las entidades que participan en su elaboración y evaluación, y la rigurosidad de la metodología aplicada.

De acuerdo con la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE, 2008)⁸, las etapas del RIA van desde la definición adecuada del objetivo de política, la identificación del problema, la propuesta regulatoria en cuestión, hasta la definición y estudio de impactos y posibles alternativas. Es decir, el RIA implica responder a un conjunto de preguntas básicas como:

- ¿Cuál es el problema que en términos generales se desea abordar?
- ¿Cuál es la naturaleza, la magnitud y la evolución del problema?
- ¿Cuál es el tamaño y efecto del problema en cada grupo potencialmente afectado?
- ¿Cuál es el objetivo específico de la política que se desea alcanzar?
- ¿Cuáles son las principales opciones de política para alcanzar estos objetivos?
- ¿Cuáles son los probables impactos económicos, sociales y/o ambientales de las distintas opciones?
- ¿Cuáles son las ventajas y las desventajas de las opciones principales?

⁷ Algunos ejemplos de países que demandan la evaluación *ex post* de normas existentes, utilizando como herramienta de análisis el RIA son: Alemania, Reino Unido, Hungría e Italia. Mientras que Dinamarca elige 15 nuevas leyes cada año, que deben ser revisadas tres años después de su implementación.

⁸ Ver: OCDE (2008) *Introductory Handbook for Undertaking Regulatory Impact Analysis* (RIA). Disponible en: <<http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/44789472.pdf>>.

4.2 Impacto Regulatorio sobre las Empresas (BIA)

La evaluación de Impacto Regulatorio sobre las Empresas (por sus siglas en inglés: *Business Impact Assessment - BIA*), sigue siendo una herramienta específica dentro del RIA, es utilizada para evaluar si una medida regulatoria tiene la potencialidad de afectar a las empresas, permitiendo cuantificar el impacto de la regulación sobre los negocios y las empresas.⁹

Como ya se ha mencionado, el RIA permite identificar el tipo de impacto potencial que se generaría como resultado de la implementación de una nueva medida regulatoria. Dichos impactos pueden agruparse en: (i) impactos económicos y financieros; (ii) impactos sociales; y, (iii) impactos ambientales. Cuando los impactos de la propuesta regulatoria son económicos y financieros, debe procederse a identificar y diferenciar los grupos afectados, que a su vez pueden ser: (a) empresas; (b) consumidores; y, (c) Gobierno (ver Cuadro N° 1).

CUADRO N° 1

TIPO DE IMPACTOS Y GRUPOS AFECTADOS BAJO LA METODOLOGÍA RIA

Tipo de impacto	Grupo afectado
Impactos Económicos y Financieros	Empresas
	Consumidores
	Gobierno
Impactos sociales	
Impactos ambientales	

Fuente: MINGUEZ (2011).

Es así, que se aplica el BIA cuando la medida regulatoria tiene la potencialidad de afectar a las empresas, y negocios. Para la realización del BIA, se requiere obtener información y datos al nivel más desagregado posible. Además, la información de los costos y beneficios de una propuesta regulatoria generalmente no está disponible en una base de datos, es por ello, que se encuentra cierta dificultad a la hora de obtener información y datos relevantes. Por lo anterior, la búsqueda de información e investigación es imprescindible. Los encargados de realizar el BIA deben realizar consultas directas a un número representativo de empresas afectadas, cuando ello sea factible, debiendo tener

⁹ MINGUEZ, Raúl "Estudio de medición del impacto de las barreras burocráticas en el mercado". Programa Compal – Proyecto para el Perú – julio 2011. pág 41.

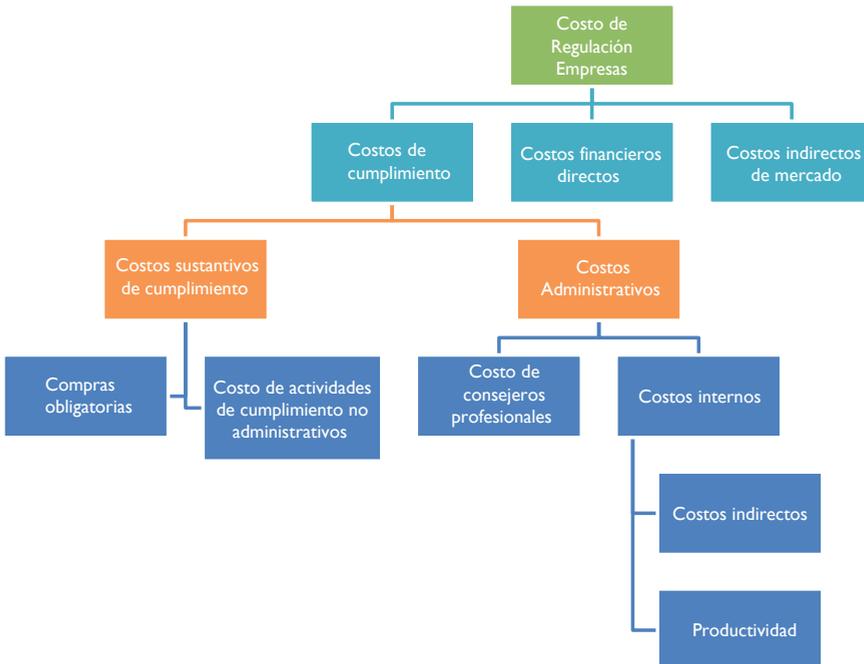
en cuenta las diferencias que puedan existir entre ellas (por tamaño, por sector, por tipo de actividad, por localización geográfica o en la estructura de la cadena productiva).

Según la OCDE (2004), la metodología seguida por la BIA considera los siguientes elementos:

1. Especificación de las actividades económicas sobre las cuales tiene efecto la regulación.
2. Identificación de las empresas afectadas teniendo en cuenta diferencias entre estas.
3. Estimación el número de empresas que estarían afectadas por la regulación.
4. Determinación de la naturaleza y escala de los impactos (costos y beneficios) probables de la regulación para las empresas, directos o indirectos.

En general, la agrupación de los costos regulatorios sobre las empresas se realiza en, al menos, tres tipos de categorías: (a) costos de cumplimiento; (b) costos financieros directos; y, (c) costos indirectos/de mercado (ver Figura N° 4).

FIGURA N° 4
COSTOS DE LA REGULACIÓN PARA LAS EMPRESAS



Fuente: OCDE (2004).

a. **Costos de cumplimiento:** Son los costos en los que incurren las empresas al realizar las tareas para cumplir con la regulación, a excepción de los costos financieros, que se agrupan en otra categoría. Los costos de cumplimiento se pueden subdividir a su vez en:

i) Costos sustantivos de cumplimiento: Son los costos en que incurren las empresas para cumplir específicamente con la propuesta regulatoria, los cuales suelen corresponder a la compra de bienes de capital y están asociados al proceso productivo.

Por ejemplo, la compra de equipos nuevos, mantenimiento de equipos, entrenamiento específico del personal para el uso de técnicas particulares, etc.

ii) Costos administrativos: Son aquellos gastos que realizan las empresas para demostrar que cumplen con la regulación o para permitir al gobierno verificar su cumplimiento y suelen hacer referencia a los costos de papeleo.

En esta categoría se incluyen los costos en los que incurren las empresas para familiarizarse y entender los requisitos administrativos, el registro y mantenimiento de documentos y los reportes (tiempo para diligenciar el formato, para entregarlo en persona o por medios electrónicos), la inspección, monitoreo y seguimiento de la ejecución de la regulación.

Para la cuantificación de los costos administrativos de la regulación se ha desarrollado e implementado el denominado Modelo de Costos Estándar (MCE).

b. **Costos financieros:** Son el resultado de una obligación concreta y directa de las empresas, materializada en la transferencia de una suma de dinero por parte de las empresas al gobierno o a las autoridades relevantes, por concepto de cargas y tasas administrativas.

c. **Costos indirectos de mercado:** Son aquellos costos que surgen como consecuencia del impacto que la regulación tiene sobre la estructura del mercado en el que participan las empresas o patrones de compra de los consumidores que atienden.

Como parte del análisis de impacto regulatorio sobre las empresas, y específicamente como parte del BIA, se emplea usualmente el Modelo de Costos Estándar (MCE) para cuantificar las cargas administrativas en que incurrirán las empresas, como resultado de la implementación de la medida regulatoria (Minguez, 2011).

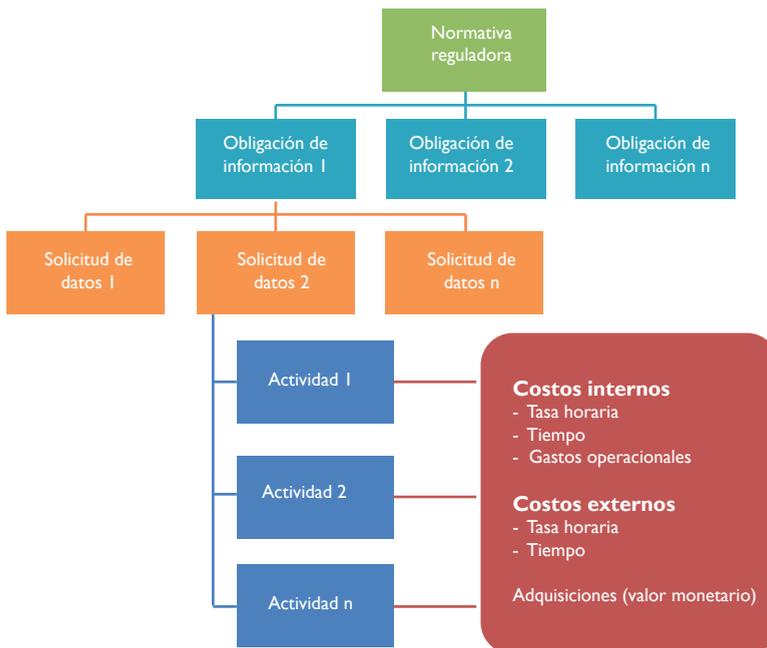
4.3 Metodología de cálculo – Modelo de Costos Estándar

Con el objetivo de cuantificar los costos administrativos que deberían asumir los agentes económicos del mercado para dar cumplimiento a nuevos requerimientos y obligaciones requeridos por las entidades de la Administración Pública, se utiliza el MCE que permite la cuantificación de dichos costos administrativos de las empresas y ciudadanos. Considerando que esta herramienta permite la estimación del valor monetario del ahorro para los agentes económicos por la eliminación y/o inaplicación de barreras burocráticas declaradas ilegales y/o carentes de razonabilidad por el Indecopi, esta sección detalla la metodología del MCE)

El primer paso de la MCE es identificar los requerimientos o solicitudes de las entidades de la Administración Pública para cada barrera burocrática identificada por la CEB o SDC, para luego determinar qué actividades deben llevar a cabo los ciudadanos o empresas para cumplir con cada requerimiento. Finalmente, por cada actividad identificada, se estiman los costos asociados en los que incurrirían los ciudadanos o empresas para cumplirlas (ver Figura N° 5).

FIGURA N° 5

ESTRUCTURA METODOLÓGICA DEL MODELO DE COSTOS ESTÁNDAR



Fuente: Manual Internacional del MCE, OCDE (2004: p.13).
Elaboración propia.

Para obtener los datos requeridos en el cálculo, se utiliza la ficha de recojo de información propuesta por Mínguez (2011), que considera los parámetros siguientes:

- Precio: Costo salarial, más gastos por actividades administrativas realizadas internamente o el costo por hora de servicios externos.
- Tiempo: Cantidad requerida de horas para cumplir con la actividad administrativa.
- Frecuencia: Cantidad de veces que la actividad debe ser realizada cada año.
- Denunciantes: Cantidad de denunciantes de una barrera burocrática presuntamente ilegal y/o carente de razonabilidad.
- Cantidad: Conjunto de ciudadanos o empresas potencialmente afectadas por presuntas barreras burocráticas ilegales y/o carentes de razonabilidad (incluye a los denunciantes de la barrera burocrática).

Con esos parámetros, se estima el costo económico de cada actividad requerida para satisfacer la imposición burocrática:

$$\text{Costo por actividad} = \text{precio} * \text{tiempo} * \text{frecuencia}$$

Luego, se halla el costo individual de cada barrera, el cual es igual a la suma aritmética del costo de cada actividad requerida para poder cumplir con la barrera burocrática impuesta por las entidades de la Administración Pública.

$$\text{Costo individual de cada barrera} = \sum \text{costo de cada actividad}$$

El ahorro efectivo estimado de cada agente económico por la inaplicación de una barrera burocrática identificada, se halla al multiplicar el costo individual de la barrera por el número de empresas o personas denunciantes:

$\text{Costo efectivo por cada barrera burocrática} =$	$\frac{\text{Costo individual de cada barrera} * \text{Cantidad de denunciantes}}$
--	--

Para estimar el ahorro potencial por la eliminación de una barrera burocrática se multiplica el costo individual por el total de empresas o ciudadanos potencialmente afectados por dicha barrera burocrática, ya sea dentro de una misma actividad económica o de un mismo ámbito geográfico en el que se impone la barrera burocrática:

$\text{Costo potencial por cada barrera burocrática} =$	$\frac{\text{Costo individual de cada barrera} * \text{Cantidad de potenciales afectados}}$
---	---

V. ESTUDIOS SOBRE VALORIZACIÓN DE BARRERAS O TRABAS BUROCRÁTICAS EN EUROPA Y EN EL PERÚ

5.1 Estudios sobre valorización de barreras o trabas burocráticas en Europa

En relación a las trabas burocráticas, la Comisión Europea ha venido realizando esfuerzos progresivos para reducir el peso de la reglamentación, y en particular, las cargas administrativas, con el objeto de garantizar que la legislación europea beneficie a los ciudadanos y las empresas, de manera eficaz.

La Comisión Europea se encuentra comprometida a reforzar sus diferentes instrumentos normativos, tales como las evaluaciones de impacto. En diciembre de 2012, lanzó el Programa de Adecuación y Eficacia de la Reglamentación de la Comisión Europea (REFIT), basado en la experiencia adquirida en materia de evaluación y reducción de la carga administrativa. En el marco del REFIT, los servicios de la Comisión Europea han analizado toda la normativa legislativa de la Unión Europea para detectar cargas reglamentarias, lagunas o medidas ineficaces, así como las posibilidades de simplificarlas, reducirlas o eliminarlas. En el marco de este programa, la Comisión Europea hizo especial hincapié en la necesidad de reducir al máximo las cargas normativas, en particular para las pequeñas y medianas empresas (PYME).

Desde el 2007, la Comisión Europea, en conjunto con el Parlamento Europeo, ha adoptado medidas que han permitido reducir los costos de las formalidades administrativas de las empresas de la Unión Europea, por un importe de 32 300 millones de euros al año, lo que equivale a una reducción del 26,1%, cifra superior a la meta de reducción del 25% en el quinquenio 2007-2011. Entre las medidas que representaron el ahorro mencionado de 32 300 millones de euros figuran, el paso a un sistema completamente electrónico de facturación del IVA (Impuesto al Valor Agregado) y la reducción del número de empresas que proporcionan datos para la elaboración de estadísticas sobre el comercio en el interior de la Unión Europea. Otra iniciativa adoptada en junio de 2013, simplifica, en mayor medida, las normas contables de las pequeñas empresas (de 50 empleados como máximo) y debería permitir ahorrar aproximadamente 1 500 millones de euros al año.

5.2 Otras iniciativas y estudios sobre barreras o trabas burocráticas en el Perú

Con la finalidad de mejorar el clima empresarial, disminuyendo las fricciones y optimizando la regulación, adicional a la labor que viene realizando el Indecopi a través de la CEB y la SDC, el Estado peruano creó, en el 2002, el Consejo Nacional de la Competitividad (CNC), siendo una de sus principales funciones, conjuntamente con el Equipo Especializado de Seguimiento de la Inversión del MEF, la de detectar trabas a la

inversión y definir prioridades estratégicas, además de impulsar y realizar el seguimiento de reformas transversales. La CNC planteó la Agenda de Competitividad para los periodos 2012-2013 y 2014-2018, con el objetivo de generar un marco que promueva el aumento sostenido de la productividad de las empresas y lograr un Estado eficiente al servicio de todos los ciudadanos.

El sector privado peruano también ha presentado iniciativas y/o estudios que buscan identificar las barreras, trabas o cuellos de botella existentes que impiden o retrasan las inversiones o impiden el desarrollo óptimo de la actividad empresarial. Por ejemplo, en el 2014, la Asociación para el Fomento de la Infraestructura Nacional (AFIN) presentó el estudio, denominado *El Costo de las Trabas Burocráticas*, donde señala aquellos factores institucionales que traban los flujos de inversión, tanto público como privado, durante los últimos 20 años y aproxima el impacto de estos flujos de inversión, usando un análisis de sensibilidad (elasticidades) en el crecimiento económico y la pobreza para el periodo 2001- 2013.¹⁰

El estudio encontró que existe una correlación directa entre mayor exigencia de trámites burocráticos, esquemas regulatorios rígidos, entre otros, y el menor dinamismo inversor; mientras que la correlación es negativa entre la inversión en infraestructura y la pobreza. Además, señaló que en el sector de infraestructura existe un recurrente patrón de atraso en el inicio de obras que ha resultado congruente con la reducción del ritmo de crecimiento de la inversión privada en el Perú, entre 2012 y 2014.

Mediante entrevistas a funcionarios y ejecutivos que operan en el sector infraestructura, encontró que existen trabas burocráticas que se superponen, por su ámbito e intersectorialmente, y son impuestas por todos los niveles de gobierno (central, regional y municipal). Un ejemplo presentado fue el proyecto de ejecución y concesión de la Planta de Tratamiento de Aguas Residuales (PTAR) y Emisor Submarino La Chira. La obra se ubica en Chorrillos, y su área de influencia comprende los distritos de Villa El Salvador, Miraflores, Barranco, Chorrillos y San Isidro, estimándose que la planta tuvo que haber empezado sus operaciones a inicios del 2014, considerando que la construcción duraría 19 meses, sin embargo, el proyecto no se inició a tiempo, sino con un retraso de un año, debido a las diversas exigencias y licencias impuestas por una municipalidad distrital, lo que implica un costo en contaminación para los ciudadanos.

¹⁰ ADRIANZEN C. (2014). *El costo de las trabas burocráticas*. Encargado por la Asociación para el Fomento de la Infraestructura Nacional- AFIN.

VI. CUANTIFICACIÓN DEL AHORRO ECONÓMICO DE LOS AGENTES ECONÓMICOS POR LA ELIMINACIÓN DE BARRERAS BUROCRÁTICAS IDENTIFICADAS POR EL INDECOPI DURANTE EL 2014

Considerando que la Metodología de Costos Estándar permite cumplir el objetivo de realizar la valorización cuantitativa de los costos administrativos que tiene que asumir cada agente económico que denuncia una imposición de presuntas barreras burocráticas ante el Indecopi, se utilizó esta metodología para realizar la cuantificación del ahorro potencial de los agentes económicos por la identificación, eliminación o inaplicación de barreras burocráticas realizada por el Indecopi durante el 2014.

Se revisaron las 378 resoluciones emitidas por la CEB (122) y la SDC (256)¹¹ durante el 2014, identificándose 1 495 barreras burocráticas. Posteriormente, se dispuso su eliminación y/o inaplicación. Se identificó que 1 232 barreras burocráticas del total de 1 495 identificadas, podían ser cuantificadas debido a que estas barreras implicaban una carga administrativa **identificable** para empresas o ciudadanos, mientras que 263 barreras burocráticas no pudieron ser costeadas bajo el MCE, pues involucraban el costo de oportunidad de cada agente económico por no poder ingresar o permanecer en el mercado, costo que es muy variable, incluso entre empresas del mismo sector económico, y no está incorporado en la metodología del MCE.¹²

En detalle, se consideraron las resoluciones CEB consentidas (es decir, no apeladas), y las resoluciones SDC emitidas en materia barreras burocráticas durante el 2014, que confirmaron la eliminación o inaplicación de las barreras burocráticas identificadas en primera instancia por la CEB.¹³

Por lo que de las 378 resoluciones analizadas, se verificó que 290 incluían 1 232 barreras burocráticas que podían ser costeadas usando la metodología del MCE, mientras que en las restantes 88 resoluciones revisadas se incluían 263 barreras burocráticas que no pudieron ser cuantificadas usando el MCE. En detalle:

- 290 resoluciones contenían al menos una barrera burocrática que implicaba una carga administrativa identificable para ciudadanos, empresas o ambos, como por ejemplo, la exigencia de un pago por concepto de derecho de trámite, el cumplimiento

¹¹ Corresponden a resoluciones concluidas por la CEB entre el 2012 y 2014 (4 fueron de 2012, 155 de 2013 y 97 de 2014), y que habiendo sido apeladas fueron resueltas por la SDC durante el 2014.

¹² Se precisa que en la estimación del ahorro efectivo y potencial se empleó información objetiva y supuestos -en caso haga falta adoptarlos- conservadores. De este modo, la aplicación del MCE arroja resultados razonables y contrastables.

¹³ También se incluyeron 10 procedimientos declarados infundados por la CEB, que fueron revocados por la SDC, declarando que las barreras burocráticas denunciadas eran ilegales y/o carentes de razonabilidad

de requisitos, entre otros. Por ello, las barreras burocráticas señaladas en estas resoluciones han sido costeadas, y son denominadas “barreras **“costeables”**”.¹⁴

- 88 resoluciones contenían barreras burocráticas que impedían que las empresas accedan al mercado (en términos de prohibiciones, suspensión de autorizaciones, etc.). Es decir, son aquellos casos en los cuales se debe cuantificar el costo de oportunidad para el empresario de no ingresar o permanecer en el mercado, debido a la prohibición establecida por entidades de la Administración Pública, que se puede materializar en potenciales ventas, utilidades, participación de mercado, entre otras, dejadas de obtener. La complejidad para cuantificar este tipo de barreras **“no costeables”** se debe a que el costo de oportunidad es, en principio, muy heterogéneo entre empresas, incluso dentro de una misma actividad económica, haciendo inviable su extrapolación a la población afectada.¹⁵

Es por esta razón que en la metodología del MCE se incluye únicamente los costos explícitos de las cargas administrativas identificadas en las barreras burocráticas ilegales y/o carentes de razonabilidad y materializadas en cobros por derechos de trámite e implementación de la regulación. En otras palabras, el método aplicado por el MCE solo contempla la cuantificación de los costos asociados a actividades (identificables) en las que se obliga al ciudadano o a las empresas a satisfacer la imposición burocrática. La Figura N° 6 presenta el ámbito de aplicación del MCE en las resoluciones CEB y SDC, emitidas en el 2014, que declararon la ilegalidad y/o carencia de razonabilidad de las barreras burocráticas denunciadas.

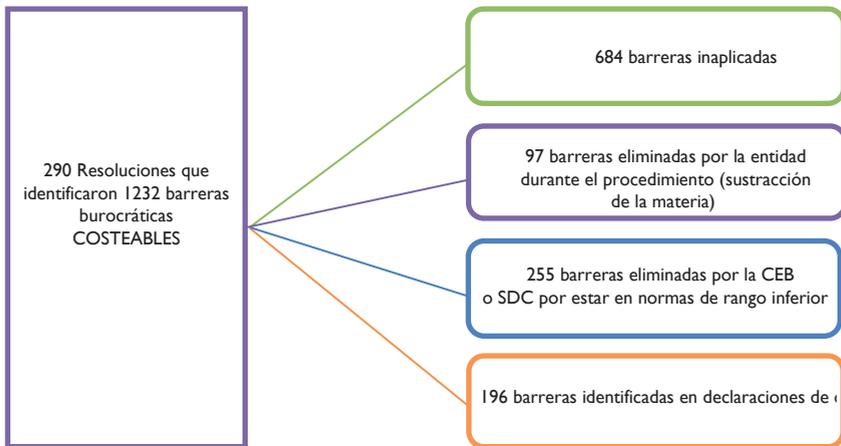
De las 290 resoluciones con 1 232 barreras burocráticas “costeables”, se identificaron las actividades que los empresarios o ciudadanos tendrían que llevar a cabo para cumplir con las obligaciones dispuestas en dichas barreras. Luego, se estimó el costo económico de ejecutar cada una de las actividades previamente identificadas. En este sentido, este costo económico sería el que ahorrarían, bien una empresa o un ciudadano, con la eliminación de una barrera burocrática ilegal y/o carente de razonabilidad.

¹⁴ Se considera que una resolución es “costeable” cuando al menos una barrera burocrática es costeable con la metodología MCE.

¹⁵ Se considera que una resolución es “no costeable” cuando todas las barreras burocráticas identificadas en dicha resolución no son costeables con la metodología MCE.

FIGURA N° 6

ÁMBITO DE APLICACIÓN DE LA METODOLOGÍA MCE EN 2014



Elaboración propia.

La estimación del “Ahorro Efectivo” y del “Ahorro Potencial” para los agentes económicos afectados se realizó considerando que:

- A) **“Ahorro Efectivo”**: Es el ahorro asignable a las empresas o ciudadanos que denunciaron barreras burocráticas ante el Indecopi, gracias a la **inaplicación** que operó en cada uno de sus procedimientos por el mandato de la CEB o la SDC. Las inaplicaciones se plasman en toda resolución que identifica barreras burocráticas ilegales y/o carentes de razonabilidad y ordena su inaplicación solamente a los denunciantes.

Ahorro Efectivo = Costo individual de cada barrera * Cantidad de denunciantes por barrera

- B) **“Ahorro Potencial”**: Es el monto que podrían ahorrarse las empresas o ciudadanos si las barreras burocráticas identificadas por la CEB o la SDC fuesen eliminadas (no solo inaplicadas al denunciante) por las entidades de la Administración Pública que las impusieron.¹⁶ En el presente documento, se ha identificado que el ahorro potencial puede ser determinado a través de los cuatro posibles casos bajo los cuales podría concluir un procedimiento visto por la CEB o la SDC:

¹⁶ En este caso también se está considerando los casos en que la CEB ordenó la eliminación de barreras burocráticas impuestas a través de normas de rango inferior.

- i. El ahorro que obtendrían los agentes económicos si las barreras burocráticas identificadas de parte e inaplicadas a los denunciantes fueran eliminadas por las entidades denunciadas, beneficiando a todos los agentes económicos afectados.
- ii. El ahorro que obtendrían los agentes económicos por la eliminación voluntaria (sustracción de la materia) de las barreras burocráticas a las que estarían afectos.
- iii. El ahorro que obtendrían los agentes económicos por la eliminación de barreras burocráticas señaladas en normas de rango inferior ordenadas por la CEB a las que estarían afectos.¹⁷
- iv. El ahorro que obtendrían los agentes económicos afectados por las barreras identificadas por la CEB en procedimientos de oficio, si estas fueran eliminadas por las entidades que las imponen.

Ahorro Potencial =	Costo individual de cada barrera * Cantidad de empresas y/o ciudadanos potencialmente beneficiados si toda barrera identificada fuese eliminada
---------------------------	---

En general este “Ahorro Potencial” se determinó multiplicando el costo individual de cada barrera por el conjunto de ciudadanos o empresas potencialmente beneficiarias que se hallan dentro de un mismo sector económico o del mismo ámbito geográfico donde se impone la barrera burocrática¹⁸.

El Cuadro N° 2 presenta los resultados de la estimación de los dos tipos de ahorros señalados: Ahorro Efectivo y Ahorro Potencial, considerando los cuatro casos que dan origen al monto total del ahorro potencial:

¹⁷ La CEB únicamente tiene competencia para eliminar barreras burocráticas contenidas en actos o disposiciones administrativas siempre y cuando estas no estén consignadas en un decreto supremo, resolución ministerial o norma municipal o regional de carácter general. Tal es el caso de las normas emitidas por universidades nacionales.

¹⁸ Este ahorro potencial se estimó asumiendo implícitamente que todos los ciudadanos o empresas de una determinada actividad económica o ámbito geográfico incurrir en los mismos costos económicos para cumplir las exigencias de las entidades de la Administración Pública. Además, incluye también el ahorro del denunciante por las barreras burocráticas que denunció y que la CEB o SDC ordenó su inaplicación.

CUADRO N° 2

MONTO ESTIMADO DE AHORRO PARA LOS AGENTES ECONÓMICOS, SEGÚN
TIPO DE AHORRO, ENERO-DICIEMBRE 2014
(MILLONES DE SOLES)

Tipo de ahorro	Descripción	Monto
Ahorro Efectivo	Cuantificación del ahorro de los agentes económicos denunciantes por la inaplicación de las barreras burocráticas ilegales y/o carentes de razonabilidad denunciadas	418,14
Ahorro Potencial	i. Cuantificación del ahorro potencial de los agentes económicos afectados por las barreras burocráticas ilegales y/o carentes de razonabilidad, identificadas e <u>inaplicadas.</u>	903,59
	ii. Cuantificación del ahorro potencial de los agentes económicos afectados por presuntas barreras burocráticas ilegales y/o carentes de razonabilidad <u>eliminadas voluntariamente</u> (sustracción de la materia) por las entidades, antes del pronunciamiento final de la CEB o SDC.	15,74
	iii. Cuantificación del ahorro potencial de los agentes económicos afectados por las barreras burocráticas ilegales y/o carentes de razonabilidad, <u>eliminadas por la CEB o SDC contenidas en normas de rango inferior.</u>	4,18
	iv. Cuantificación del ahorro potencial de los agentes económicos afectados por las barreras burocráticas ilegales y/o carentes de razonabilidad, <u>identificadas por la CEB o SDC en procedimientos de oficio.</u>	9,48
	Total Ahorro Potencial	932,99

Elaboración propia.

La estimación de este “Ahorro Potencial” se ha desarrollado teniendo cuidado en definir con claridad y, cuando sea necesario, de forma conservadora, el conjunto de ciudadanos o empresas que estarían viéndose potencialmente beneficiados por la hipotética eliminación de cada barrera burocrática identificada por el Indecopi. Por ejemplo, en caso de barreras burocráticas impuestas por una municipalidad distrital particular, se considera únicamente las empresas del sector económico afectado que estén ubicadas en dicho distrito.

VII. CONCLUSIONES

La participación del Estado en la economía, como un agente económico, más es una realidad patente en el Perú, justificada por su rol regulador y de corrector de fallas de mercado, sin embargo, las regulaciones que establece pueden afectar negativamente a los mercados, limitando la competencia o imponiendo costos altos de transacción. Las barreras burocráticas impuestas por el Estado regulador, representan las exigencias, requisitos, cobros, limitaciones y prohibiciones que requiere a los ciudadanos y empresas, en su condición de agentes del mercado.

En este sentido, el Indecopi es la entidad que analiza si algunas de las barreras impuestas por el Estado son ilegales y/o carentes de razonabilidad, al impedir o limitar el acceso o permanencia de los agentes económicos en el mercado, e identifica y, de ser el caso, elimina, las barreras burocráticas consideradas ilegales y/o carentes de razonabilidad, que se traducen en sobrecostos que estarían afectando a los agentes económicos del país.

Este artículo presenta la medición cuantitativa del ahorro potencial de los agentes económicos –empresariado y ciudadanía- por la imposición de determinadas barreras burocráticas ilegales y/o irracionales. Para ello, se analizaron las 290 resoluciones emitidas por la CEB y SDC, que quedaron firmes o que agotaron la vía administrativa, durante el 2014, identificando 1 232 barreras burocráticas declaradas ilegales y/o carentes de razonabilidad por el Indecopi, las que pueden ser costeadas utilizando la metodología del MCE, consistente en la medición cuantitativa de las cargas administrativas impuestas a las empresas por las entidades de la Administración Pública. Se obtuvo una medición cuantitativa del “Ahorro Efectivo” de las empresas o ciudadanos denunciando de barreras burocráticas y/o carentes de razonabilidad por su inaplicación, así como la medición del Ahorro Potencial, por la eliminación completa de las barreras burocráticas identificadas.

- Un ahorro efectivo para los agentes económicos, ya sean ciudadanos o empresas, debido a la inaplicación ordenada por la CEB o la SDC de las barreras burocráticas que denunciaron, el cual habría ascendido a S/ 418,14 millones en el 2014.
- Un ahorro potencial para los agentes económicos, en el escenario en que todas las barreras burocráticas identificadas por la CEB o la SDC en el 2014 hubiesen sido eliminadas por las entidades de la Administración Pública que las impusieron, el cual habría alcanzado los S/ 932,99 millones, en el 2014.^{19,20}

¹⁹ Este monto incluye los S/. 418,14 millones estimados de ahorro efectivo.

²⁰ Bajo este análisis se incluye también los casos en que la CEB ordenó la eliminación de barreras burocráticas impuestas a través de normas de rango inferior. La CEB únicamente tiene competencia para eliminar barreras

VIII. REFERENCIAS

- ABUSADA, R.; F., DU BOIS; E., MORÓN, y J., VALDERRAMA. (2000). *La Reforma Incompleta. Rescatando los Noventa*. Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico; Instituto Peruano de Economía, Lima.
- ADRIANZEN, C. (2014). *El Costo de las Trabas Burocráticas*. Asociación para el Fomento de la Infraestructura Nacional.
- BACA, M. y SAAVEDRA H. (2009). *Competencia de INDECOPI para conocer de Barreras Burocráticas que limitan la inversión en servicios públicos e infraestructura de obras públicas*. Revista ITA IUS ESTO, N°. 1, pág. 77-94
- DUCOTÉ, N.; M., BRAUN; y L., DIAZ. (2003). *Estudios de Competitividad sistémica: La Gobernabilidad: Transparencia y Costos de Transacción* CEPAL-ONU.
- INDECOPI (1995). *Importancia de las instituciones en el desarrollo de una economía de mercado*.
- INDECOPI (2015). *Midiendo el ahorro económico de los agentes económicos por la eliminación de barreras burocráticas en el Perú en el 2014*, Año 9, N° 21.
- MIINGUEZ, R. (2011). *Estudio de Medición del Impacto de las Barreras Burocráticas en el Mercado*. UNCTAD, COMPAL proyecto para el Perú.
- NORTH, D. (1990). *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. New York: Cambridge University Press.
- NORTH, D. (1991). *Institutions*. En: The Journal of Economic Perspectives, Vol. 5, No. 1, pág. 97-112.
- OCDE (2007). *Manual Internacional del Modelo de Costos Estándar*. Papeles 6/2007.
- OCDE (2008) *Introductory Handbook For Undertaking Regulatory Impact Analysis (RIA)*.
- PENDOLF, M. (2005). *Barreras administrativas e inversión privada en la región andina: Retos y oportunidades*. Estudio IESA N° 21, Caracas.
- PORTES, A. (2006). *Instituciones y Desarrollo: Una revisión conceptual*. EN: Cuadernos de Economía, Vol. XX5, N° 45, Bogotá, pág. 13-52.
- QUIROGA, A. (1997) *El Control Constitucional de las Barreras Burocráticas y las Facultades del Indecopi*, En: Rev. Derecho PUCP; No. 51; Pág. 323-352.

burocráticas contenidas en actos o disposiciones administrativas siempre y cuando estas no estén consignadas en un decreto supremo, resolución ministerial o norma municipal o regional de carácter general. Tal es el caso de las normas emitidas por universidades nacionales.