



Simplificación administrativa
y destrabe de la inversión

Simplificación administrativa desde una mirada integral

Cinthy Tello, Cinthya Arguedas y Tracy Prieto
Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP)



CIES
consorcio de investigación
económica y social

Construyendo conocimiento para mejores políticas

Con el apoyo de

MJ

FUNDACIÓN
BUSTAMANTE DE LA FUENTE



Simplificación administrativa desde una mirada integral

Financiado por:

Fundación M.J. Bustamante de la Fuente

Autores: Cinthya Tello, Cinthya Arguedas y Tracy Prieto

Institución: Pontificia Universidad Católica del Perú

Coordinación: Rodrigo Ormeño

Edición: Nadia Duffó

Corrección de estilo: Lucero Ascarza

Arte y diseño de portada: Allen Ladd

Diseño y diagramación de interiores: Agustín Portalatino

Hecho el depósito legal en la Biblioteca Nacional del Perú

N.º de depósito legal: 2026-07975

Primera edición: Lima, julio de 2026

Esta publicación se desarrolló a partir del estudio “Simplificación de procedimientos administrativos”, en el marco del proyecto “Simplificación administrativa y destrabe de la inversión”.

El CIES y la Fundación M.J. Bustamante de la Fuente no comparten necesariamente las opiniones que se presentan en esta publicación, que son de exclusiva responsabilidad de los autores.



Índice

Presentación	4
1. Resumen ejecutivo	6
2. Diagnóstico de la situación actual	8
3. Opciones de política	14
3.1. Identificación de las opciones de política	14
a. Opción de política 1: Ventanilla Única Nacional de Trámites Municipales (VUNM) sobre la base de la aplicación del Análisis de Calidad Regulatoria (ACR) ex post por cadena	15
b. Opción de política 2: Aplicación de sandboxes regulatorios que incorporen el fortalecimiento y/o replanteamiento de la aplicación del silencio administrativo	17
c. Opción de política 3: Ecosistema de Simplificación Administrativa	18
d. Condiciones habilitantes transversales	19
e. Comparativo entre opciones de política	20
3.2. Objetivos específicos	22
3.3. Obstáculos para la implementación de la política seleccionada	23
3.4. Recomendaciones para la implementación de la política propuesta	25
4. Hoja de ruta	27
5. Referencias bibliográficas	33



| Presentación

El crecimiento potencial de la economía peruana se ha reducido significativamente desde tasas cercanas al 6% anual entre 2007 y 2013 a niveles alrededor del 3% en la actualidad. La necesidad de revertir esta tendencia sitúa a la simplificación administrativa del Estado entre los desafíos más urgentes para el país. La sobrerregulación y la complejidad procedimental, sumadas a la inestabilidad política, han afectado el clima de negocios y frenan tanto los proyectos de sectores estratégicos, como la minería e infraestructura, como la formalización y desarrollo de las MYPE. Pese a las reformas regulatorias de las últimas décadas, el aparato estatal aún enfrenta barreras burocráticas y deficiencias estructurales que retrasan la ejecución de obras.

El crecimiento económico, impulsado por el cierre de brechas en infraestructura y conectividad y por la generación de empleo, es la base material para reducir la pobreza, promover el desarrollo sostenible y elevar el bienestar social.

Es en este escenario retador que el Consorcio de Investigación Económica y Social (CIES) ejecutó el proyecto “Simplificación administrativa y destrabe de la inversión”, con el objetivo de aportar políticas, normas y acciones concretas, sustentadas en evidencia, para contribuir al destrabe de la inversión pública y privada. El proyecto se articuló en torno a un Comité Consultivo Multiactor que reunió a representantes de alto perfil del sector público, el sector privado, la academia y la cooperación internacional, cuyo acompañamiento, desde la identificación de los problemas hasta la validación de las propuestas, otorga a los resultados el respaldo de los actores llamados a implementarlos.

Ese objetivo se concretó en cinco estudios sobre los sistemas administrativos de mayor incidencia en la inversión, ordenados en tres ejes: inversión pública, modernización de la gestión pública y sistema de control. Todo este esfuerzo incorpora un enfoque de gobernanza pública más transparente, inclusiva y sostenible.

Las publicaciones, hojas de ruta y propuestas normativas de esta serie quedan a disposición de las autoridades y los tomadores de decisiones responsables en materia de inversión y gestión pública. El CIES agradece a los investigadores, a los miembros del Comité Consultivo Multiactor y a las entidades que financiaron este proyecto, bajo la firme convicción de que traducir esta evidencia en políticas concretas contribuirá en gran medida al desarrollo del país.

Oficina Ejecutiva
CIES



Lista de acrónimos

ACR	Análisis de Calidad Regulatoria
AIR	Análisis de Impacto Regulatorio
EESI	Equipo Especializado de Seguimiento de la Inversión del MEF
INDECOPI	Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual
LPAG	Ley del Procedimiento Administrativo General
MAC	(Centro) Mejor Atención al Ciudadano
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas
MYPE	Micro y pequeña empresa
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
OGPP	Oficina General de Planeamiento y Presupuesto
PAE	Procedimientos Administrativos Estandarizados
PCM	Presidencia del Consejo de Ministros
PIDE	Plataforma de Interoperabilidad del Estado
SAP	Silencio Administrativo Positivo
SGP	Secretaría de Gestión Pública de la Presidencia del Consejo de Ministros
SGTD	Secretaría de Gobierno y Transformación Digital de la Presidencia del Consejo de Ministros
SUT	Sistema Único de Trámites
TUPA	Texto Único de Procedimientos Administrativos



1 | Resumen ejecutivo

El presente estudio tiene por objetivo plantear una estrategia con medidas transversales con el fin de mejorar la simplificación de procedimientos administrativos para que funcione como un mecanismo que contribuya al destrabe de las inversiones.

Se identifica que, pese a los esfuerzos desplegados en estos últimos 30 años, la simplificación administrativa en Perú ha avanzado principalmente en el ámbito normativo, pero no ha logrado resultados relevantes para los usuarios. Los principales desafíos incluyen:

- **Visión fragmentada:** Los esfuerzos de simplificación se han centrado en trámites individuales en lugar de abordar cadenas de trámites.
- **Debilidad del ente rector:** La entidad encargada de la simplificación carece de una capacidad efectiva de seguimiento y monitoreo debido a la falta de herramientas tecnológicas y metodológicas.
- **Capacidades insuficientes:** El personal de primera línea tiene limitadas capacidades en materia de simplificación administrativa, y la ausencia de incentivos por la mejora en la atención desmotiva el desempeño.
- **Escasa voluntad política:** No se cuenta con respaldo político para promover la simplificación desde el gobierno y en las entidades públicas implementadoras. La voluntad es limitada por el tratamiento del TUPA como un instrumento de recaudación.
- **Débil incorporación de las tecnologías de la información:** A pesar de los avances normativos para la simplificación administrativa, su aplicación efectiva sigue siendo limitada por la insuficiente incorporación de tecnologías de la información.
- **Limitaciones en el marco normativo:** Aún hay procedimientos no estandarizados; además, la metodología de simplificación administrativa data del 2011 y requiere ser actualizada.

Estas problemáticas se traducen en una disminución de la competitividad empresarial, baja confianza en la gestión pública y desincentivo a la inversión. Se proponen y evalúan **tres opciones de política** complementadas por condiciones habilitantes transversales:

i. Implementación de una Ventanilla Única Nacional de Trámites Municipales (VUNM) sobre la base de la aplicación del Análisis de Calidad Regulatoria (ACR) ex post por cadena

Se propone salir del enfoque de creación de múltiples ventanillas únicas en cada municipalidad, y plantear una sola Ventanilla Única Nacional, interoperable y articulada con las municipalidades del país.



ii. Implementación de sandboxes regulatorios que incorporen el fortalecimiento y/o replanteamiento de la aplicación del silencio administrativo

Se propone crear entornos controlados para probar soluciones innovadoras de simplificación administrativa respecto a cadenas de trámites. Además de simplificar pasos y requisitos, se incluirá un componente específico de revisión y/o replanteamiento de la aplicación del silencio administrativo.

iii. Implementación de un Ecosistema de Simplificación Administrativa

Se propone que este ecosistema nacional articule tres instrumentos: el ACR por cadenas de trámites, los sandboxes regulatorios como espacios de prueba de innovaciones, y una Ventanilla Única Nacional de Trámites (VUNT) como plataforma digital modular y progresiva.

En cuanto a las **condiciones habilitantes transversales**, se han analizado elementos que deben garantizarse para promover el éxito de cualquiera de las opciones antes planteadas:

- **Fortalecimiento del ente rector:** Es crucial dotar al ente rector de la simplificación administrativa con herramientas tecnológicas y metodológicas adecuadas, así como con los recursos humanos y financieros necesarios para un seguimiento y monitoreo efectivos.
- **Desarrollo de capacidades:** Se necesitan programas de capacitación continua y especializada para el personal de primera línea y los funcionarios públicos involucrados en la simplificación.
- **Creación de incentivos:** Es importante contar con mecanismos que reconozcan y recompensen la mejora en la atención y la eficiencia en la gestión de trámites en las entidades públicas implementadoras.
- **Voluntad política:** Generar un compromiso político sostenido para la implementación de las reformas, superando las inercias institucionales y las percepciones erróneas sobre los objetivos de la simplificación.

Por otro lado, a partir del análisis costo-beneficio de las tres opciones de política, las investigadoras proponen la construcción e implementación de un **Ecosistema de Simplificación Administrativa**, con base en un enfoque integral para modernizar la gestión pública, y no en acciones aisladas. Finalmente, se plantea una hoja de ruta que incorpora un horizonte de **tres años** y se divide en cinco fases principales. Se espera que la implementación de esta opción de política contribuya a una administración pública más eficiente, transparente y orientada a la ciudadanía y al empresariado, fortaleciendo así el desarrollo económico, la competitividad y la confianza de la ciudadanía en las instituciones públicas que deben estar a su servicio.



2 | Diagnóstico de la situación actual

Las barreras burocráticas en el Perú representan obstáculos significativos para las empresas en cada etapa de su vida, desde su formación hasta su crecimiento, madurez y eventual declive o salida del mercado. Se manifiestan como normativas legales complejas, procedimientos administrativos prolongados y altos costos asociados, que afectan de manera desproporcionada a las micro y pequeñas empresas (MYPE) con impacto variable entre los diferentes sectores. Estos obstáculos no solo dificultan la facilidad para hacer negocios, sino que también socavan la libre empresa, desalientan la inversión y pueden generar oportunidades para la corrupción (IPE, 2025). Así, nuestro país se ubica en el puesto 128 de 141 países, en el Índice de Competitividad Global (Foro Económico Mundial, 2019), en lo referente a las barreras que imponen las regulaciones de Estado¹.

La Figura 1 ilustra los principales trámites que enfrentan las empresas en cada fase del ciclo de negocios.

Figura 1. Trámites y el ciclo de negocios de las empresas



¹Como parte del pilar "Instituciones", en las variables de desempeño del sector público.



En el Perú, según las entrevistas realizadas como parte de este estudio, el empresariado debe recorrer un camino largo, fragmentado, redundante y poco predecible, generando demoras y costos que afectan la viabilidad y la competitividad de los negocios, y que desincentivan la formalidad y el desarrollo empresarial.

El tiempo para constituir una empresa, según el informe *Doing Business 2020* (Banco Mundial, 2019) era de 24 días y requería 9 procedimientos. Sin embargo, instituciones como la Cámara de Comercio de Lima (CCL) o la Sociedad Nacional de Industrias (SNI) reportan que, dependiendo del giro del negocio o de la ubicación geográfica, el tiempo puede extenderse hasta dos o tres meses con costos que pueden ascender a un promedio de S/ 1 500 y S/ 3 000 para una empresa pequeña —sin tomar en cuenta el costo de oportunidad—. Además, durante la fase de operación y crecimiento, las empresas peruanas dedican un 15% a 25% de su tiempo a trámites y renovaciones.

El impacto de las trabas burocráticas depende del tamaño y del sector económico de la empresa. En cuanto al tamaño, son las micro y pequeñas empresas (MYPE) las más afectadas, pues carecen de recursos (financieros y humanos) para dedicarse a ejecutar o hacer seguimiento a los trámites que les concierne. Se estima que las MYPE dedican alrededor de 25 días al año a ejecutar un procedimiento (Vigilante.pe, 2022), siendo el más desafiante la obtención de licencias de funcionamiento municipal (ESAN, 2019), que genera un mayor costo de cumplimiento como porcentaje de los ingresos.

Las medianas y grandes empresas, por su parte, enfrentan desafíos y costos significativos, especialmente en áreas como la obtención de aprobaciones para proyectos de gran escala, la obtención de permisos ambientales y la actualización de regulaciones fiscales complejas. Los ahorros de S/ 529,6 millones (Andina, 2025), resultantes de la eliminación de un requisito importante como el almacenamiento de combustible, subrayan el impacto de ciertas regulaciones en las operaciones más grandes.

De acuerdo con el sector, los más afectados son la minería, la construcción, las telecomunicaciones, el comercio, los negocios con puerta a calle (restaurantes, bodegas) y los servicios. Entre los trámites más burocráticos se encuentran los permisos de construcción y edificación, de conformidad de obra y de instalación de infraestructura, así como la aprobación de procedimientos y opiniones técnicas sectoriales, licencias de funcionamiento, permisos e inspecciones sanitarias y de seguridad, y regulaciones comerciales.

Para profundizar el diagnóstico, se ha explorado la experiencia de las micro y pequeñas empresas (MYPE), que al 2022 representaban el 99,2% de las empresas formales y ocupaban al 59,7% de la Población Económicamente Activa - PEA (PRODUCE, 2022). En este segmento, las barreras y trámites burocráticos inciden en la informalidad empresarial al desincentivar la constitución de negocios. Así, la obtención de licencia de funcionamiento municipal en el sector bodeguero varía por distrito entre S/ 100 y S/ 500 y los derechos de defensa civil pueden oscilar entre S/ 150 y S/ 400. Asimismo, este sector enfrenta la complejidad regulatoria, así como la discrecionalidad de los funcionarios.



EL CASO DE LAS BODEGAS

El sector bodeguero en el Perú está conformado en su mayoría por microempresas familiares que operan como unidades económicas de subsistencia, comercializando productos de primera necesidad en barrios urbanos. Estas bodegas representan más del 40% del canal tradicional de distribución minorista, generando ingresos y empleos para miles de hogares (CAPECE, 2022). No obstante, más del 70% de estas unidades opera de manera informal, lo cual limita su acceso a financiamiento, protección legal y oportunidades de crecimiento.

Las causas de esta informalidad son diversas. De acuerdo con Andrés Choy, presidente de la Asociación de Bodegueros de la CONFIEP (entrevista, mayo de 2025), destacan las barreras burocráticas impuestas por las normativas municipales y sectoriales, que no han sido diseñadas considerando las características estructurales de estos negocios. El proceso de formalización exige una serie de trámites como la licencia de funcionamiento, la inspección técnica de seguridad en edificaciones (ITSE), el registro en SUNAT, y en muchos casos, certificaciones sanitarias. Estos procedimientos no solo son costosos y extensos, sino que carecen de estandarización, lo que genera incertidumbre, duplicidad de requisitos y una elevada discrecionalidad (INDECOPI, 2023b).

A dichas barreras se suma la limitada capacidad institucional de los gobiernos locales para brindar servicios eficientes y accesibles, así como la ausencia de plataformas digitales interoperables que faciliten el proceso. Según la Cámara de Comercio de Lima (2021), los emprendedores del canal tradicional enfrentan en promedio entre 6 y 10 trámites administrativos, lo que puede implicar más de 45 días calendario y costos superiores al 15% del capital inicial estimado. Esta situación perpetúa la informalidad y la exclusión financiera de los pequeños comercios.

La ciudadanía recurre a múltiples entidades públicas en un entorno legal inestable y poco predecible. Esta situación no solo limita la competitividad y la inversión formal, sino que también incentiva la informalidad, fomenta prácticas discrecionales y vulnera principios básicos de eficiencia y transparencia administrativa. Así, la experiencia empresarial en el país sigue estando marcada por la sobrecarga regulatoria, que desalienta el emprendimiento y deteriora el clima de negocios, afectando al tejido productivo nacional.

Por su parte, la simplificación administrativa ha atravesado durante más de 30 años una evolución en su enfoque y en el desarrollo de instrumentos para operativizar su implementación en las entidades de los tres niveles de gobierno. Este proceso ha sido liderado por la Secretaría de Gestión Pública (SGP), en su calidad de rectora del Sistema administrativo de modernización de la gestión pública, de manera específica, a través de la Subsecretaría de Simplificación y Análisis Regulatorio, que es la encargada de llevar adelante las reformas en materia



de simplificación administrativa². Entre los avances más importantes a nivel de normas, metodologías y herramientas para la implementación de la simplificación administrativa por las entidades públicas se encuentran el Texto Único de Procedimientos Administrativos (TUPA), el Sistema Único de Trámites (SUT), los Procedimientos Administrativos Estandarizados (PAE) y los Módulos de Atención al Ciudadano (MAC y MAC Express).

A la par de la simplificación administrativa, se ha venido impulsando también la calidad regulatoria, la cual se enfoca en la validez y razonabilidad de las normas y requisitos que sustentan esos trámites. A través de mecanismos como el Análisis de Calidad Regulatoria (ACR)³ o el Análisis de Impacto Regulatorio (AIR), se asegura que toda obligación tenga base legal, sea proporcional al fin público y no introduzca barreras arbitrarias. Por tanto, coincide con la simplificación administrativa en el sentido que busca reducir costos innecesarios, mejorar la predictibilidad de las reglas y garantizar que la ciudadanía y el empresariado accedan a trámites más ágiles y transparentes (Quintana Sánchez, 2021).

Se debe señalar, también que, en los últimos años, el INDECOPI ha desempeñado un rol central en la simplificación administrativa y la mejora de la calidad regulatoria en el Perú, particularmente a través de su función en la eliminación de barreras burocráticas. De esta forma, entre 2021 y 2023, se logró eliminar o inaplicar un total de 16 656 barreras burocráticas, lo que representó un beneficio económico estimado en S/ 247,7 millones, con una participación destacada de los gobiernos subnacionales (80,7% del volumen y 68,5% del costo)⁴. Sin embargo, los avances en simplificación administrativa contrastan notablemente con la percepción del empresariado que aún siente que hacer negocios en el país está sujeto a una serie incontable de trámites y pasos burocráticos.

La misma Secretaría de Gestión Pública, que ejerce su rectoría, y expertos asociados a otras entidades públicas involucradas —MEF, MINJUS, INDECOPI, Secretaría de Gobierno y Transformación Digital (PCM) y gobiernos locales, entre otros— tienen la perspectiva de que hay avances, pero a la vez retos significativos que han incidido en que la simplificación no alcance los resultados esperados para el empresariado y la ciudadanía en general. Así, del análisis de las entrevistas y consultas realizadas, se identifica que:

La simplificación ha avanzado a nivel normativo y desarrollo instrumental pero su aplicación es incompleta, carece de seguimiento, y no ha estado enfocada en el resultado esperado para los usuarios (ciudadanía y empresariado)

Un análisis detallado de la información encontrada ha permitido identificar las principales causas del problema presentado:

²La simplificación administrativa es uno de los medios de modernización, según lo establece el DS N.º 123-2018-PCM, Decreto Supremo que aprueba el Reglamento del Sistema Administrativo de Modernización de la Gestión Pública.

³Según informe de resultados finales del ACR de los procedimientos administrativos del stock de entidades públicas del Poder Ejecutivo publicado por la SGP en el año 2020, se analizaron procedimientos de 23 entidades del Poder Ejecutivo resultando en 2432 fichas revisadas, se ratificaron mil cuatrocientos treinta y nueve (1439) PA, 59% del total, se eliminaron trescientos diecinueve (319) PA, 13% del total; y, finalmente, se declararon improcedentes seiscientos setenta y cuatro (674), equivalente al 28% (SGP, 2023).

⁴Revisar en referencias bibliográficas: INDECOPI (2022, 2023a, 2024).



i. Visión fragmentada de la cadena de trámites al abordar cada trámite individualmente

Las entidades enfocan sus esfuerzos en el trámite aislado, sin abordar el proceso completo que enfrenta el usuario en la cadena de trámites⁵. Esto provoca una perspectiva reduccionista que no logra mejorar la experiencia integral del ciudadano o de la empresa⁶. Además, se han invisibilizado en los plazos las opiniones técnicas asociadas a los trámites que forman parte de toda la cadena. Esto se observa, por ejemplo, en el caso del sector minero, pero también en el acceso a servicios públicos de la ciudadanía. En la matrícula escolar se les pide a los padres presentar información del Seguro Integral de Salud (SIS), para lo que tienen que hacer un trámite adicional.

ii. Limitada capacidad del ente rector para hacer seguimiento

El ente rector, la Secretaría de Gestión Pública (SGP-PCM), cuenta con recursos técnicos limitados para liderar, monitorear e impulsar la implementación de los distintos instrumentos y mecanismos que aprueba. Al tener bajo su responsabilidad no solo los temas de simplificación administrativa sino también la calidad regulatoria, organización del Estado, calidad de servicios, gobierno abierto, innovación pública y gestión de procesos, entre otros, la posibilidad de enfocar esfuerzos se ve reducida, concentrándose en la verificación del cumplimiento formal, en lugar de evaluar los resultados reales que se vienen alcanzando.

iii. Insuficientes capacidades del personal de primera línea para implementar la simplificación administrativa

Se identifican problemas estructurales como la alta rotación del personal, principalmente en gobiernos locales, así como un desconocimiento de la simplificación administrativa a nivel de entidad. El tema es de dominio de unos pocos especialistas, y no se cuenta con dicho personal especializado en todas las entidades. Asimismo, se identifica la ausencia de incentivos para promover la mejora en la atención a los usuarios, lo que desmotiva el desempeño.

iv. Escasa voluntad política y técnica para implementar la simplificación administrativa

Aunque existe normativa al respecto, la voluntad política y organizacional para aplicarla es débil, fruto de la resistencia al cambio y una cultura burocrática que privilegia la formalidad sobre los resultados. Por un lado, no hay referentes a nivel nacional que impulsen el tema y no es priorizado por la alta dirección de las entidades. Por otro lado, hay una débil articulación entre las áreas. Si bien la Oficina General de Planeamiento y Presupuesto (OGPP) lidera el proceso, no logra reunirse con los responsables de los trámites de las diferentes áreas, lo que

⁵La cadena de trámites "consiste en la relación que existe entre procedimientos administrativos, servicios prestados en exclusividad vinculados en función a los requisitos exigidos para su realización, u otros atributos, que tiene como objetivo final la emisión de un pronunciamiento que recae sobre intereses, obligaciones o derechos de los administrados, y que deben realizarse en más de una entidad para su culminación", según lo establecen los Lineamientos que establecen los criterios para el desarrollo e implementación de los procedimientos administrativos y servicios prestados en exclusividad estandarizados en las entidades de la administración pública, aprobados mediante la Resolución de Secretaría de Gestión Pública N.º 003-2024-PCM/SGP.

⁶OCDE (2021) indica que una de las principales debilidades en Perú es la escasa coordinación entre entidades en la tramitación de procedimientos y la falta de una visión sistémica centrada en el usuario. Enfatiza que "el enfoque actual tiende a segmentar los procesos en lugar de integrarlos" y llama a adoptar un rediseño desde la lógica de servicios.

dificulta el avance. Asimismo, en las entidades implementadoras se identifica un incentivo perverso para no aplicar la simplificación administrativa, sobre todo en trámites en los cuales la entidad recibe recursos directamente recaudados —por lo cual no tiene motivación para reducirlos, eliminarlos u optimizar costos. En ese sentido, es preocupante la concepción del TUPA como un mecanismo de recaudación⁷, en especial en el nivel local. Por otro lado, ante trámites engorrosos, se genera un espacio para la corrupción al hacerse cobros para ‘agilizarlos’, y esto también genera resistencia para implementar la simplificación.

v. Débil incorporación de las tecnologías de la información para implementar la simplificación administrativa

A pesar de los avances normativos para la simplificación administrativa, su aplicación efectiva sigue siendo limitada por la insuficiente incorporación de tecnologías de la información, especialmente en aspectos como la digitalización integral de trámites, la interoperabilidad entre entidades, la automatización de procedimientos y el análisis de datos para la toma de decisiones. La conectividad supone una barrera significativa, pues el 40% de las municipalidades carecen de conectividad (según una entrevistada que laboraba en la SGTD) y además reportan un equipamiento informático limitado debido a pocos recursos o la falta de voluntad para destinar los recursos a dicho fin.

Además, en muchas ocasiones, se descartan reformas tecnológicas al pensar que no se va a beneficiar a todos sino solo a un grupo, sin tener en cuenta que resulta significativo facilitar un trámite aunque solo sea para una parte de los beneficiarios. Finalmente, se tiene que lidiar con la resistencia al cambio, especialmente de funcionarios de una era no digital, quienes están habituados a trabajar con documentos en físico. La limitada alfabetización digital a nivel nacional también es un factor importante.

vi. Limitaciones en el marco normativo

Actualmente, se tiene procedimientos administrativos que aún no están estandarizados y también trámites cuya base legal es antigua (correspondiente a leyes o al código civil que no han sido actualizados), lo que dificulta responder de una manera ágil y estándar. Un ejemplo de ello son los procedimientos relacionados con Aduanas y certificado de origen (exportación e importación), los cuales —por la ambigüedad o la falta de claridad en la clasificación arancelaria de nuevos productos (especialmente tecnología o bienes de uso dual)— obligan a las empresas a depender de resoluciones consultivas que toman tiempo, generando riesgo de multas y rectificaciones posteriores. De esta manera, el marco de clasificación se vuelve caduco rápidamente ante la innovación, y el proceso de actualización o consulta no es lo suficientemente ágil para acompañar la velocidad del comercio internacional.

Otro ejemplo son las normativas relacionadas a los permisos ambientales y certificaciones sectoriales, pues la aplicación del silencio administrativo (positivo o negativo) varía según el sector y la naturaleza del trámite (a veces basado en interpretaciones antiguas de la Ley de

⁷Con información de la Consulta Amigable del MEF al 2024, al analizar los rubros con que se financian los gastos, los Recursos Directamente Recaudados (RDR) representan el 9,9% del Presupuesto Institucional Modificado (PIM) en el nivel de gobierno local (mientras que los Recursos Ordinarios, FONCOMUN y el canon representan el 18,8%, 19,7% y 32,9%, respectivamente). En el caso del gobierno nacional y gobiernos regionales, los RDR representan el 2,6% y 1,4%, respectivamente, por lo que se puede observar la relevancia que representan los RDR para el nivel local.



Procedimiento Administrativo General). La ambigüedad sobre la consecuencia de la inacción administrativa crea un desincentivo, ya que el inversionista no sabe si esperar o asumir que el proyecto fue denegado, aumentando el riesgo de litigio futuro. Asimismo, la metodología de simplificación administrativa data del 2011 y requiere ser actualizada, considerando un enfoque de cadena de trámite y ya no solo de trámites independientes.

Por otro lado, la metodología de costeo para los trámites del TUPA puede ser considerada compleja por las municipalidades, lo que incide en que no puedan completar la actualización del mismo. Adicionalmente, la normativa que establece que las municipalidades provinciales ratifiquen el TUPA de las distritales podría estar generando cuellos de botella.

Se identifican también requisitos que no suman en algunos procedimientos y autorizaciones que ralentizan los procesos. Desde el EESI, por ejemplo, solicitan automatizar autorizaciones, pero en el sector ambiente, para proyectos de minería, esos procesos demoran debido al poco personal y alta rotación de funcionarios. Se consideran también propuestas en el silencio positivo o negativo para poder avanzar.

3 | Opciones de política

3.1. Identificación de las opciones de política

El análisis diagnóstico ha revelado que la simplificación administrativa en Perú, a pesar de los avances normativos e instrumentales, no ha logrado resultados tangibles para la ciudadanía y el empresariado, lo que se traduce en altos costos para hacer negocios y desincentiva la inversión.

La experiencia internacional nos muestra que se han desarrollado reformas significativas para aligerar la carga burocrática y fomentar un mejor ambiente de negocios, a menudo centrándose en fases específicas del ciclo de vida de una empresa. Así, por ejemplo, se han instalado diversas ventanillas únicas para la creación de empresas, consolidando múltiples trámites en un solo punto de contacto, a menudo digital. Destacan las experiencias de Singapur, Nueva Zelanda y Canadá, donde, a través de procesos digitales, la creación de una empresa se realiza en cuestión de horas; para ello la clave fue la interconexión de bases de datos entre las diferentes agencias gubernamentales. Asimismo, se ha apostado por la racionalización de los permisos y la mejora regulatoria continua en Reino Unido y Corea del Sur. En general, las buenas prácticas pasan por la digitalización, desarrollo de ventanillas únicas, el enfoque centrado en el usuario, y la revisión regulatoria permanente.

De igual manera, las recomendaciones de los entrevistados apuntan a: i) enfocar el análisis en la cadena de trámites y no solo en cada trámite por separado; ii) considerar entornos de prueba sobre cadenas priorizadas; iii) identificar una sinergia entre la transformación digital y la simplificación administrativa, que permita avanzar en ambas de manera conjunta, considerando que debe mejorarse los procesos antes de virtualizarlos; iv) establecer prioridades para implementar las medidas; v) abordar la simplificación administrativa con enfoque territorial; vi) considerar no solo la parte normativa sino también la parte de gestión, con énfasis en la articulación entre entidades; y vii) fortalecer los laboratorios de innovación y las acciones de codiseño de las soluciones con la participación de stakeholders y ciudadanía-empresariado.

En ese marco, se propone las siguientes opciones de política pública:

a. Opción de política 1: Ventanilla Única Nacional de Trámites Municipales (VUNM) sobre la base de la aplicación del Análisis de Calidad Regulatoria (ACR) ex post por cadena

Se propone aplicar el Análisis de Calidad Regulatoria (ACR) ex post por cadenas de trámites en el ámbito municipal, pero con un enfoque de integración nacional y, a partir de ello, implementar una Ventanilla Única de Trámites⁸. Esto significa que no existirán múltiples ventanillas únicas en cada municipalidad, sino una sola Ventanilla Única Nacional de Trámites Municipales (VUNM), interoperable y articulada con las municipalidades del país. Esta ventanilla concentrará en una misma plataforma digital los procedimientos municipales más demandados —licencias de funcionamiento⁹, autorizaciones de obras menores, certificados de compatibilidad de uso, entre otros— estandarizados previamente por la Secretaría de Gestión Pública de la PCM y la Comisión Multisectorial de Calidad Regulatoria (CMCR).

La propuesta aprovecha los avances ya alcanzados en el Perú en materia de procedimientos administrativos estandarizados (ej. licencias de funcionamiento para MYPE, procedimientos urbanísticos y certificaciones ambientales simplificadas), los cuales constituyen un insumo técnico y normativo clave para asegurar que la ventanilla no solo digitalice los trámites existentes, sino que los pueda presentar de forma uniforme, ágil y predecible para los usuarios en todo el territorio. Con ello se logra una visión sistémica y no fragmentada de la simplificación administrativa, se garantiza igualdad de condiciones para los ciudadanos y empresas sin importar su ubicación geográfica, y se reduce la discrecionalidad de cada gobierno local en la implementación de sus trámites.

⁸En una Ventanilla Única Nacional de Trámites (VUNT) no todos los procesos pueden ser 100% digitales, porque algunos incluyen componentes presenciales u obligatoriamente verificables en campo, como la inspección de seguridad en Defensa Civil para la apertura de negocios. La clave está en diseñar la ventanilla como un sistema híbrido digital-presencial.

⁹En el caso de la Licencia de Funcionamiento, por ejemplo, se parte de la estandarización del procedimiento y de una interoperabilidad mínima viable (que permita conectar con RENIEC, SUNAT, SUNARP, hacer pagos digitales y notificaciones electrónicas). Por otra parte, cada municipio mantiene su back-office (gestión interna), pero la entrada y salida de todo trámite ocurre por la VUNM. Asimismo, en la ventanilla el usuario podrá conocer plazos máximos y estados de trámite visibles (recibido, en evaluación, inspección programada, observado, aprobado).



Para ello se requiere:

- Replanteamiento metodológico del ACR, para aplicarlo a la cadena de trámites como un todo, teniendo en cuenta los principios de: i) legalidad: ¿están los trámites y cada requisito debidamente sustentado en norma vigente?; ii) necesidad: ¿cada trámite aporta valor público o es redundante? ¿puede automatizarse?; iii) efectividad: ¿los requisitos dentro de la cadena aportan de forma diferenciada al objetivo final común de la cadena, sin duplicaciones ni pasos innecesarios? ¿algunos requisitos podrían ser sustituidos por interoperabilidad, validaciones automáticas o actos previos ya realizados en otro procedimiento de la cadena?; iv) proporcionalidad: ¿las exigencias están alineadas al riesgo o impacto del resultado regulado? Esto requiere una adaptación normativa del ACR para su aplicación a la cadena.
- Identificación del resultado regulatorio deseado. Esto involucra definir claramente el resultado esperado por la ciudadanía o el empresariado (por ejemplo, obtener un permiso de edificación o abrir una bodega), así como delimitar el universo de trámites asociados a ese resultado, incluyendo todas las entidades participantes.
- Levantamiento de la cadena de valor pública. Consiste en mapear todos los trámites involucrados, sus requisitos, interacciones, tiempos y costos. Es importante que no solo se incluyan los trámites obligatorios, sino también los requisitos previos o validaciones externas (sanitarias, ambientales, culturales, etc.) que forman parte del proceso de análisis que realizan las entidades para poder emitir sus actos administrativos. Asimismo, considerar los procedimientos administrativos ya estandarizados por la PCM, incorporando mejoras derivadas del ACR por cadenas e identificar nuevos trámites críticos para su estandarización progresiva.
- Planteamiento de propuestas de rediseño normativo. Refiere a reformular normativas o articular modificaciones entre sectores y niveles de gobierno.
- Diseño e implementación de VUNM. Consiste en desarrollar una plataforma digital interoperable, conectada con registros nacionales (RENIEC, SUNARP, SUNAT) y sistemas de gestión municipal. Asimismo, incorporar módulos de atención presencial (centros MAC) además de la plataforma virtual, garantizando accesibilidad territorial y estableciendo protocolos de interoperabilidad de datos bajo el liderazgo de la Secretaría de Gobierno y Transformación Digital.



b. Opción de política 2: Aplicación de sandboxes regulatorios que incorporen el fortalecimiento y/o replanteamiento de la aplicación del silencio administrativo

Consiste en implementar sandboxes regulatorios¹⁰ en cadenas de trámites priorizadas (por ejemplo, apertura de MYPE, permisos de construcción menores), donde se puedan probar soluciones innovadoras de simplificación administrativa en un entorno controlado. Dentro de estos sandboxes, además de simplificar pasos y requisitos, se incluirá un componente específico de fortalecimiento y/o replanteamiento de la aplicación del silencio administrativo¹¹. Esto permitirá experimentar con plazos más cortos, emisión automática (o simplificada) de constancias de aprobación y notificación digital, dentro de un espacio de prueba supervisado.

La lógica es que el sandbox sirva como laboratorio del silencio administrativo positivo (SAP), donde se generen evidencias sobre su funcionamiento en la práctica, antes de escalar la mejora a nivel nacional. Así, se articula un instrumento de innovación (sandbox) con un instrumento de garantía y predictibilidad (SAP), logrando una reforma viable en el corto-mediano plazo.

Para ello se requiere:

- Partir de una cadena de trámites donde se presenten cuellos de botella o redundancias previamente identificadas mediante mapeo de procesos (ej. licencias de funcionamiento, autorizaciones ambientales, certificaciones sanitarias). Además, que sea transversal (que involucre a varias entidades) y tenga alta demanda ciudadana o empresarial.
- Elaborar una norma habilitante que permita excepciones temporales o ajustes normativos para efectos específicos del piloto (por ejemplo, decreto supremo o decreto legislativo) en el marco de la implementación del sandbox regulatorio. La norma debe incluir explícitamente la posibilidad de ensayar mejoras y/o ajustes en la aplicación del silencio administrativo, como plazos más cortos, constancias automáticas y eliminación de su aplicación o notificación digital.
- Establecer la posibilidad de contar con zonas de prueba normativa sin comprometer derechos fundamentales ni normas de rango constitucional. Definir criterios claros para los casos en los que el SAP se activará dentro del piloto.

¹⁰El sandbox regulatorio está definido en los artículos 61 y 62 del Decreto Supremo N.º 023-2025-PCM, Decreto Supremo que aprueba el Reglamento del Decreto Legislativo N.º 1565, Decreto Legislativo que aprueba la Ley General de Mejora de la Calidad Regulatoria. Este establece que: "El sandbox regulatorio o entorno de prueba regulatorio es un espacio de prueba supervisado, controlado y temporal, diseñado para evaluar nuevas o modificación de reglas, mecanismos y regulaciones en sectores estratégicos y/o prioritarios. Este mecanismo busca promover la innovación, mejorar la calidad regulatoria y generar evidencias robustas que sustenten decisiones normativas. Su diseño se centra en la protección de derechos fundamentales, el interés público y el fortalecimiento de la competitividad y productividad de los sectores involucrados". Además, precisa que facilita la experimentación regulatoria y explica su implementación a cargo de la SGP.

¹¹La Ley del Procedimiento Administrativo General (Ley 27444) precisa lo siguiente:

"Artículo 188. Efectos del silencio administrativo

188.1. Los procedimientos administrativos sujetos a silencio administrativo positivo quedarán automáticamente aprobados en los términos en que fueron solicitados si transcurrido el plazo establecido o máximo, al que se adicionará el plazo máximo señalado en el numeral 24.1 del artículo 24 de la presente Ley, la entidad no hubiere notificado el pronunciamiento respectivo. La declaración jurada a la que se refiere el artículo 33-B no resulta necesaria para ejercer el derecho resultante del silencio administrativo positivo ante la misma entidad.

188.2 El silencio positivo tiene para todos los efectos el carácter de resolución que pone fin al procedimiento, sin perjuicio de la potestad de nulidad de oficio prevista en el artículo 202 de la presente Ley..."



- Crear un núcleo rector que incluya a la PCM (Secretaría de Gestión Pública y Secretaría de Gobierno y Transformación Digital), a las entidades directamente responsables de los trámites involucrados y a los usuarios finales representativos (ciudadanos, MYPES, gremios) como equipos de innovación público-privado.
- Tener objetivos medibles y criterios de evaluación claros desde el inicio del piloto, como, por ejemplo: reducción de tiempo, pasos, costos y documentación requerida, mejora de la satisfacción del usuario, interoperabilidad efectiva entre entidades, o bien, sostenibilidad del rediseño luego del piloto.
- Permitir la experimentación con automatización de pasos, inteligencia artificial, validaciones cruzadas vía interoperabilidad y uso de plataformas integradas. De igual forma, se deben definir mecanismos de control y seguimiento especiales durante la fase de prueba.

Se debe prever que, si el piloto es exitoso, sus resultados permitan alimentar la reforma permanente de procedimientos vía Decreto Supremo —e inclusive identificar cambios a nivel de normas con rango de ley—, para que las herramientas desarrolladas puedan escalarse a otras cadenas o entidades. Con ese fin, es necesario documentar el proceso para su replicabilidad.

c. Opción de política 3: Ecosistema de Simplificación Administrativa

Propone la construcción de un ecosistema nacional de simplificación administrativa que articula tres instrumentos: el Análisis de Calidad Regulatoria (ACR) por cadenas de trámites, los sandboxes regulatorios como espacios de prueba de innovaciones, y una Ventanilla Única Nacional de Trámites (VUNT) como plataforma digital modular y progresiva. Esta ventanilla unificada será accesible tanto en línea como, de manera presencial, a través de los Centros MAC y MAC Express¹², que funcionarán como extensiones presenciales de la plataforma para garantizar inclusión territorial y apoyo a quienes enfrentan barreras digitales.

La secuencia operativa a implementar consiste en: utilizar el sandbox regulatorio como espacio para replantear el ACR por cadenas, de manera que permita identificar redundancias y proponer rediseños integrales; validar dichas innovaciones (tanto de la metodología como de los ajustes en la propia cadena de procedimientos) en entornos controlados, midiendo impacto real en tiempo, costo y satisfacción; integrar los procedimientos optimizados de las distintas entidades involucradas en una sola plataforma interoperable (la VUNT). Con la red de MAC/MAC Express, los usuarios podrán acceder al mismo sistema por múltiples canales (digital y presencial), asegurando que la simplificación administrativa llegue efectivamente a todos los ciudadanos y empresas, sin importar su nivel de conectividad o ubicación.

¹²Se podría incorporar otras plataformas que articulan la provisión de servicios a la ciudadanía, como los Tambos y las Plataformas Itinerantes de Acción Social (PIAS).



Para ello se requiere:

- Marco normativo habilitante¹³: i) ajustes a la Ley 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General (para permitir el ACR por cadenas), ii) creación de norma que regule el sandbox como instrumento de mejora regulatoria; y iii) decreto supremo que formalice la obligatoriedad progresiva de la VUNT.
- Gobernanza multinivel: coordinación efectiva entre PCM, MEF, sectores y municipalidades, con participación de gremios y ciudadanía, evitando la fragmentación institucional.
- Capacidades institucionales: capacitación de funcionarios en simplificación, gestión digital y atención ciudadana, junto con incentivos claros para la adopción por parte de gobiernos locales.
- Infraestructura tecnológica mínima: interoperabilidad básica (identidad digital, expediente electrónico, pagos y notificaciones), acompañada de gradualidad en la integración.
- Financiamiento sostenido: presupuesto multianual y modular para diseño metodológico, pilotos, plataforma digital y mantenimiento.

Gestión del cambio y legitimidad política: campañas de comunicación que fortalezcan la confianza ciudadana, así como victorias tempranas que muestren resultados y voluntad política para sostener la reforma.

d. Condiciones habilitantes transversales

Para que puedan ponerse en marcha cualquiera de las opciones antes planteadas se requiere garantizar estas condiciones mínimas:

i. Capacidades fortalecidas en el personal de primera línea y en el ente rector y definición de incentivos

Las limitadas capacidades en materia de simplificación administrativa, transformación digital y atención al ciudadano, así como la ausencia de incentivos, son barreras críticas que limitarían la implementación de las opciones propuestas. Por ello, es importante transformar al funcionario público de un mero aplicador de normas a un gestor orientado a la solución de problemas para la ciudadanía. Así, se propone trabajar en construir un estándar de competencias para los servidores públicos de primera línea en simplificación administrativa, atención al usuario, resolución de casos complejos y el dominio de herramientas digitales; y para el perfil directivo, orientado a la gestión estratégica y mejora continua a través del análisis de datos y el diseño de incentivos. Por otro lado, la mejora de capacidades del ente rector es fundamental, a fin de generar un equipo de respuesta rápida, lo cual pasaría también por dotar de mayor presupuesto y recursos.

¹³Es el caso de la Ley del Procedimiento Administrativo General – LPAG (Ley N.º 27444) que reconoce el principio de simplificación administrativa (art. 4, numeral 1.10) y el uso de tecnologías para la tramitación electrónica, permite el uso de ventanillas únicas, interoperabilidad e intercambio de información entre entidades públicas (art. 26-A y art. 55-A) y establece que las entidades pueden prescindir de requisitos redundantes si pueden verificarlos por medios electrónicos. En segundo lugar, la Ley de Gobierno Digital (Ley N.º 1412) que establece la obligación de implementar plataformas digitales integradas y sistemas interoperables en el sector público y reconoce el rol rector de la Secretaría de Gobierno y Transformación Digital (SGTD) como autoridad responsable de las plataformas digitales del Estado. En tercer lugar, está el Decreto Legislativo N.º 1497 (marco de reactivación económica post-COVID-19) que faculta a entidades a revisar, estandarizar y simplificar procedimientos administrativos, incluyendo trámites municipales y promueve el uso de plataformas digitales y ventanillas únicas en todos los niveles de gobierno. Asimismo, el Decreto Legislativo N.º 1310 que dispone mecanismos para la revisión y eliminación de barreras administrativas innecesarias en el marco del Sistema Nacional de Modernización.

ii. Conectividad e interoperabilidad: modelo de microservicios para la transformación digital

Se necesita trabajar sobre una base común que evite la duplicación de esfuerzos y la creación de silos tecnológicos. Se sugiere abandonar el modelo de grandes sistemas a medida y adoptar una Arquitectura de Microservicios, la cual funciona como un set de “bloques de Lego” digitales, donde cada bloque (microservicio) cumple una función específica y puede ser reutilizado para construir diferentes soluciones. Esta arquitectura es la base técnica para que una ventanilla única sea una realidad funcional y para que los pilotos de sandbox puedan probar nuevas “combinaciones de bloques” de forma rápida y a bajo costo. Por otro lado, es indispensable que la interoperabilidad considere un “Catálogo Nacional de Datos”, estableciendo qué datos son de consumo obligatorio por parte de las entidades públicas de manera gratuita. La conexión y el uso efectivo de este catálogo serían un requisito para la aprobación de proyectos de inversión tecnológica en las entidades públicas. Esto implica superar esquemas actuales en que las entidades cobran por entregar datos.

Asimismo, debe trabajarse en el incremento de la cobertura de conectividad a internet a nivel nacional, de tal manera que las municipalidades, principales afectadas por la limitada conectividad, puedan implementar las soluciones propuestas.

iii. Definición de indicadores, diseño y despliegue de mecanismos de seguimiento

La mejora continua implica el uso de información y datos generados por la tecnología para medir el desempeño, informar las decisiones y alinear los incentivos. El uso de tableros de control para las cadenas de trámite, por ejemplo, es una herramienta pública, visual e interactiva que podría mostrar en tiempo real el desempeño de las principales cadenas de trámite. Asimismo, el diseño e implementación de indicadores con enfoque de resultado e impacto, que midan no sólo si se cumplió con la norma, sino el tiempo que demoró el trámite y la satisfacción del usuario. Esto debe ir acompañado de un ente rector fortalecido para desarrollar acciones de seguimiento, que puede llevarse a cabo de manera más ágil con las herramientas digitales, pero también en alianza estratégica con actores que tengan presencia en el territorio.

e. Comparativo entre opciones de política

En la tabla a continuación se muestra el comparativo de las tres opciones de política considerando un análisis de costos y beneficios, y alineación con las metas nacionales y los ODS (agenda 2030). Como se puede observar la opción 3 correspondiente al Ecosistema de Simplificación Administrativa es la opción que tiene una mejor valoración en los criterios analizados, por lo que constituye la alternativa de política sugerida.



Cuadro 1. Opciones de política

Opción de política	OPCIÓN 1: Análisis de calidad regulatoria por cadena	OPCIÓN 2: Sandboxes regulatorios con fortalecimiento y/o replanteamiento del silencio administrativo	OPCIÓN 3: Ecosistema de simplificación administrativa
Beneficios	• Reducción de cargas para el usuario. • Aumento de la eficiencia y coherencia pública. • Fomento de la formalización y competitividad. • Mejora de la calidad normativa. • Mejora la percepción ciudadana del Estado y fortalece la confianza institucional. • Contribuye a la gobernanza digital.	• Innovación con riesgo controlado. • Generación de evidencia concreta sobre tiempos, costos, satisfacción ciudadana y reducción de trámites. • Velocidad y agilidad en la implementación. • Enfoque colaborativo entre la unidad de gestión del piloto con todas las partes interesadas (PCM, ministerios, gobiernos locales, gremios) fuerza una colaboración práctica y rompe silos institucionales.	• Reducción en tiempos y costos de trámites, acceso inclusivo, mayor predictibilidad y transparencia, para la ciudadanía y sector privado. • Homogeneización de procedimientos a nivel nacional al reducir discrecionalidad, generación de evidencia empírica y mejor uso de recursos administrativos. • Económicos y sociales: Promoción de la formalización de MYPE y emprendedores; clima favorable para inversiones; ahorros significativos a nivel macroeconómico, con reducción del costo regulatorio estimado en % del PBI (según experiencias internacionales, hasta 1% del PBI anual¹⁴). • Incremento de la legitimidad del Estado, mayor confianza ciudadana en las instituciones.
Costos	• Complejidad normativa e instrumental para el rediseño del enfoque de trámite a cadena completa. • Inversión inicial significativa en recursos humanos y tiempo para mapear cada cadena de trámites, requisitos y secuencias involucradas. • Costos de coordinación y gestión para la conformación y	• Costo político y técnico inicial para elaborar una norma con rango suficiente (ej. Decreto Supremo o Legislativo) que cree el marco legal para las excepciones temporales. • Costos de personal y recursos para la operación de la unidad de gestión y los mecanismos de control y seguimiento durante pruebas piloto.	• Ajustes legales y reglamentarios para adaptar el ACR por cadenas e implementar sandboxes regulatorios. • Decreto Supremo o norma equivalente que cree la Ventanilla Única Nacional de Trámites (VUNT) como plataforma obligatoria y progresiva. • Creación de instancias de gobernanza multinivel (PCM, MEF, SGTD,

¹⁴El estudio de Cordes (2022) señala que las reformas regulatorias orientadas a reducir costos administrativos de entrada han generado impactos significativos y positivos tanto en el crecimiento del PIB como en la productividad por trabajador. Además, menciona que el Reino Unido logró ahorrar aproximadamente GBP 3500 millones (alrededor de USD 5500 millones) en cinco años gracias a la reducción de trámites burocráticos, con mejoras concretas en eficiencia administrativa.



Opción de política	OPCIÓN 1: Análisis de calidad regulatoria por cadena	OPCIÓN 2: Sandboxes regulatorios con fortalecimiento y/o replanteamiento del silencio administrativo	OPCIÓN 3: Ecosistema de simplificación administrativa
Costos	participación de comités multidisciplinarios y liderazgo de una entidad rectora (ej. SGP de la PCM). • Inversión en el desarrollo de capacidades de los funcionarios públicos para aplicar ACR con enfoque de cadena. • Resistencia institucional por temor a perder competencias, discrecionalidad o los ingresos derivados de las tasas de los trámites. Diseño e implementación tecnológica de una plataforma digital interoperable, mantenimiento, licencias de software, adecuación de servidores e infraestructura, integraciones con PIDE, etc.	• Inversión Tecnológica requerida para la experimentación. Formación de funcionarios municipales o sectoriales y acompañamiento técnico a los usuarios.	municipalidades, sectores). Costos de diseño de • la reformulación de la metodología de ACR extendido y sandboxes piloto en cadenas críticas, así como consultorías técnicas y equipos de innovación y seguimiento. Costos tecnológicos asociados al desarrollo modular de la VUNT, con interoperabilidad entre entidades y expediente electrónico; integración de la VUNT con los • MAC y MAC Express, garantizando soporte multicanal, e inversión en ciberseguridad, identidad digital, pagos electrónicos y notificaciones digitales. Desarrollo de capacidades y gestión del cambio de funcionarios municipales, regionales y sectoriales; programas de comunicación ciudadana para promover el uso de la VUNT; y recursos para monitoreo, tableros de indicadores y mejora continua.
Alineación con metas y ODS¹⁵	ODS 16, 8, 10 y 9. Además, alineada con la Política Nacional de Transformación Digital.	ODS 9, 8, 16 y 17.	ODS 8, 9, 10, 16 y 17. Además, alineación con la Política Nacional de Modernización y la Agenda de Competitividad.

3.2. Objetivos específicos

Es importante considerar que, para la selección de la opción 3, se toma en cuenta que Perú ya cuenta con procedimientos administrativos estandarizados, la figura del silencio administrativo positivo, el desarrollo de capacidades en entidades del Poder Ejecutivo para la aplicación del

¹⁵ODS 8: Trabajo decente y crecimiento económico; ODS 9: Industria, innovación e infraestructura; ODS 10: Reducción de las desigualdades; ODS 16: Paz, justicia e instituciones sólidas; ODS 17: Alianzas para lograr los objetivos.



ACR (ex ante y ex post) y la red de MAC/MAC Express. Sin embargo, existen limitaciones en cuanto a una institucionalidad débil en la rectoría de simplificación, resistencias de municipalidades, fragmentación digital y presupuestal, baja confianza ciudadana en el Estado. Por tanto, su implementación debe ser gradual, modular y basada en pilotos demostrativos para generar legitimidad. En atención a ello se plantean los siguientes objetivos:

1. Implementar sandboxes regulatorios sectoriales y municipales para ensayar, en entornos controlados, innovaciones administrativas (ejemplo, para una mejor aplicación del SAP) y tecnológicas que permitan medir con evidencia empírica su impacto en tiempos, costos y satisfacción de usuarios.
 2. Rediseñar y aplicar la metodología de ACR por cadenas de trámites priorizadas en el entorno controlado, con el fin de identificar redundancias, sobrecostos y cuellos de botella, generando propuestas de rediseño regulatorio integral antes de su digitalización.
 3. Desarrollar e implementar una Ventanilla Única Nacional de Trámites (VUNT) de manera modular, integrando cadenas de trámites priorizadas con número reducido de entidades y ampliándose progresivamente a cadenas de trámites más complejas de alta demanda, asegurando interoperabilidad de datos y trazabilidad de expedientes.
 4. Articular la VUNT con los Centros MAC y MAC Express, consolidándolos como canales presenciales de acceso y acompañamiento, para garantizar inclusión territorial y equidad en el acceso a los servicios del Estado.
 5. Institucionalizar mecanismos de gobernanza multinivel (PCM, MEF, SGTD, INDECOPI, entidades responsables de los trámites, gobiernos regionales y locales), asegurando coordinación, monitoreo y mejora continua del ecosistema de simplificación administrativa.
- Fortalecer las capacidades institucionales y la gestión del cambio mediante la
6. capacitación de funcionarios, el establecimiento de acuerdos de nivel de servicio (Service Level Agreement-SLA, en inglés) y la comunicación ciudadana, promoviendo confianza y legitimidad en la reforma.

3.3. Obstáculos para la implementación de la política seleccionada

Uno de los principales obstáculos para implementar la opción de política 3 es que el Análisis de Calidad Regulatoria (ACR) en el Perú fue diseñado para procedimientos individuales, no para cadenas de trámites que involucran múltiples entidades. Extender esta metodología supone varios retos. En primer lugar, no existe en la normativa vigente un marco expreso que habilite el ACR por cadenas, lo que obliga a introducir ajustes legales y reglamentarios. En segundo lugar, se requieren capacidades técnicas avanzadas en la Secretaría de Gestión Pública (SGP) y en las entidades responsables para mapear procesos interdependientes, identificar redundancias y proponer rediseños coherentes.

Cuando participan varias entidades en una misma cadena de trámites, se agrega un desafío adicional: no todas cuentan con las mismas capacidades institucionales ni tecnológicas, lo que genera asimetrías en la ejecución de medidas de simplificación. Además, la falta de un diseño de gobernanza claro puede llevar a que la responsabilidad final se diluya entre entidades, sin que exista una instancia claramente designada para garantizar resultados y cumplimiento de plazos. A ello se suma una práctica frecuente en la gestión pública peruana: exigir opiniones o vistos buenos de entidades que no están expresamente contempladas en el procedimiento administrativo. Esta situación extiende los plazos, genera incertidumbre para el usuario y, en la práctica, vulnera el principio de predictibilidad.

En conjunto, esta limitación combina factores metodológicos, normativos e institucionales: la necesidad de adaptar el ACR a un enfoque sistémico, la definición de responsabilidades claras dentro de la cadena, el cierre de brechas de capacidades entre entidades, y la eliminación de intervenciones no reguladas que distorsionan la aplicación de los procedimientos.

Un segundo obstáculo a considerar en lo que respecta a la implementación de sandboxes regulatorios en el Perú es la ausencia de un marco normativo habilitante que autorice formalmente la creación de entornos de prueba con excepciones temporales a la normativa vigente. Aunque la figura se menciona en instrumentos de calidad regulatoria, no existe aún un procedimiento claro para ponerlo en práctica, lo cual puede generar resistencias jurídicas y políticas. A ello se suma el riesgo de desconfianza por parte de las entidades responsables de los trámites, que pueden temer que los resultados del sandbox cuestionen sus procedimientos regulares o expongan su ineficiencia. Además, la experiencia comparada muestra que los sandboxes requieren capacidades sólidas de monitoreo y evaluación, pero en el Perú los equipos técnicos suelen ser reducidos y con alta rotación, lo que amenaza la continuidad y calidad del seguimiento. Finalmente, si no se diseña un mecanismo explícito de escalamiento, los pilotos podrían quedar como “experimentos aislados”, sin alimentar reformas estructurales. Esta limitación es entonces normativa, institucional y cultural: falta habilitación legal, confianza interinstitucional y capacidad sostenida de evaluación.

Un tercer obstáculo podría darse con respecto a la implementación de la Ventanilla Única Nacional de Trámites (VUNT) al existir barreras financieras y tecnológicas, pues requiere inversiones iniciales altas en infraestructura digital (interoperabilidad, expediente electrónico, ciberseguridad, pagos en línea, notificaciones digitales) en un escenario de restricciones fiscales. Además, existen asimetrías tecnológicas y de gestión entre entidades: mientras algunos sectores y municipalidades cuentan con sistemas digitalizados, muchas aún operan con expedientes en papel, lo que limita la interoperabilidad.

Finalmente, la consolidación de un ecosistema nacional de simplificación exige una gobernanza clara entre la PCM (SGP y SGTD), el MEF, INDECOPI, las entidades nacionales, los gobiernos regionales y locales. Sin embargo, en el contexto peruano, la coordinación interinstitucional es débil, lo que aumenta el riesgo de fragmentación. Las entidades pueden resistirse a perder autonomía sobre sus trámites, especialmente los municipios, que gozan de competencias



exclusivas en varias materias. Además, la existencia de múltiples entidades con intereses en la temática analizada (SGP en simplificación, mejora de calidad de servicios y calidad regulatoria; SGTD en digitalización; MEF en calidad regulatoria y destrabe de inversiones; INDECOPI en barreras burocráticas) puede generar superposiciones, duplicidad de funciones o vacíos en la conducción del proceso. Sin una definición clara de roles y responsabilidades, la gobernanza multinivel puede convertirse en un factor de bloqueo más que en un facilitador.

3.4. Recomendaciones para la implementación de la política propuesta

1. Para que el Análisis de Calidad Regulatoria (ACR) pueda evolucionar hacia un enfoque por cadenas de trámites, resulta necesario abordar la actual limitación normativa que restringe su aplicación a procedimientos individuales y dentro del ámbito del Poder Ejecutivo. No obstante, en lugar de requerir una reforma legal previa, se propone utilizar el sandbox regulatorio como un entorno controlado de prueba que permita experimentar y validar la aplicación del ACR a cadenas de trámites interdependientes, especialmente aquellas que involucran a múltiples entidades y niveles de gobierno. Esta experimentación facilitará el diseño de una metodología piloto, con manuales técnicos y lineamientos elaborados por la Secretaría de Gestión Pública (SGP), que luego puedan institucionalizarse mediante una reforma normativa sustentada en evidencia. En paralelo, se deberá fortalecer las capacidades técnicas de los equipos involucrados en calidad regulatoria y simplificación administrativa, y mantener a la SGP como entidad rectora y coordinadora del proceso, a fin de asegurar consistencia metodológica y evitar la dispersión de responsabilidades.
2. La implementación de sandboxes regulatorios demanda un marco normativo habilitante¹⁶ que permita suspender temporalmente ciertas reglas en un entorno controlado, sin vulnerar derechos fundamentales ni la seguridad jurídica. Esta medida no solo daría respaldo legal a la experimentación, sino que también ayudaría a reducir la resistencia de las entidades que ven en el sandbox una amenaza a su modo de operar. La selección de los pilotos debe ser estratégica, priorizando cadenas de alto impacto en inversión y formalización, como la apertura de negocios MYPE o permisos de construcción menor, de modo que se puedan mostrar resultados rápidos y tangibles. Asimismo, es imprescindible diseñar un sistema robusto de monitoreo y evaluación, con indicadores definidos desde el inicio, para medir la reducción en tiempo, costo y número de requisitos. El mayor riesgo es que los pilotos queden como ejercicios aislados; por ello, debe asegurarse que sus resultados alimenten reformas normativas y actualicen los procedimientos estandarizados, garantizando su escalabilidad.
3. El desarrollo de la Ventanilla Única Nacional de Trámites (VUNT) debe ser gradual y modular, avanzando por cadenas de trámites priorizadas y no como una plataforma única desplegada de forma simultánea. Esta lógica permite mostrar *quick-wins* (victorias tempranas) desde la perspectiva del resultado esperado por el ciudadano, al tiempo que se planifica su expansión hacia trámites de mayor complejidad. Para evitar el error

¹⁶Es el caso por ejemplo del Decreto Legislativo N.º 1599, Decreto Legislativo para promover la innovación tecnológica, la reducción de la brecha de infraestructura y de acceso a los servicios de telecomunicaciones. En su art. 2 se faculta al Ministerio de Transportes y Comunicaciones (MTC) para flexibilizar la regulación vigente u otorgar exenciones regulatorias específicas, por un período y para un alcance geográfico limitado, previa solicitud de personas naturales o jurídicas que propongan infraestructura o servicios innovadores en telecomunicaciones.

de digitalizar ineficiencias, los trámites que ingresen a la VUNT deben haber pasado previamente por el ciclo de ACR y sandbox. Asimismo, es clave definir un estándar mínimo de interoperabilidad desde el inicio, incorporando identidad digital, expediente electrónico, aplicación del silencio administrativo positivo, notificaciones y pagos en línea, de modo que el ciudadano perciba un servicio coherente. Aunque los costos iniciales de infraestructura digital son altos, el enfoque modular permite distribuir la inversión de manera progresiva y sustentada en resultados.

4. La integración de la VUNT con los MAC y MAC Express es esencial para garantizar inclusión territorial y accesibilidad a la ciudadanía que enfrenta barreras digitales. Sin embargo, para que estos centros funcionen como verdaderas extensiones presenciales de la ventanilla única, debe implementarse un modelo híbrido que permita iniciar trámites de forma presencial y continuarlos en línea, o viceversa, sin pérdida de información ni duplicidad de pasos. Cabe considerar que las operaciones siempre se llevarán a cabo en línea, en la ventanilla única virtual, solo que con la asistencia y soporte del personal de los MAC. Esta estrategia asegura que la experiencia de simplificación administrativa sea homogénea para todos los usuarios, independientemente de su nivel de conectividad, ubicación geográfica o capacidades digitales.
5. Uno de los principales desafíos para implementar la opción 3 es asegurar una gobernanza multinivel efectiva, evitando la creación de instancias de coordinación que, como ha ocurrido en el pasado, terminan siendo espacios formales sin resultados concretos. La experiencia peruana muestra que, cuando intervienen demasiados actores en órganos colegiados, la toma de decisiones se diluye y la implementación se retrasa. Por ello, en lugar de establecer estructuras amplias de coordinación, resulta más adecuado conformar un núcleo rector reducido en la Presidencia del Consejo de Ministros, donde la Secretaría de Gestión Pública (SGP) asuma el liderazgo y la Secretaría de Gobierno y Transformación Digital (SGTD) lo asuma en lo digital, articulando directamente con el MEF e INDECOPI para la mejora de la calidad regulatoria y eliminación de barreras burocráticas, respectivamente. A partir de este núcleo, la coordinación con sectores, gobiernos regionales y municipalidades debe organizarse mediante equipos específicos para cada cadena de trámites priorizada, con metas claras, indicadores de desempeño y plazos definidos los cuales podrían concretarse en convenios interinstitucionales. Estos equipos tendrían la responsabilidad de asegurar la aplicación del ACR, la ejecución de sandboxes y la integración progresiva en la VUNT, lo que permite mantener la responsabilidad concentrada y evitar la fragmentación. Finalmente, para garantizar transparencia y presión pública hacia el cumplimiento, los resultados deben ser monitoreados mediante tableros abiertos de desempeño, que permitan a la ciudadanía y a los gremios empresariales seguir el avance de la simplificación administrativa en tiempo real.
6. Finalmente, la consolidación del ecosistema de simplificación administrativa no será sostenible sin un esfuerzo sistemático en fortalecer capacidades institucionales y gestionar el cambio cultural. La alta rotación de personal en el sector público y la



desigualdad presupuestal entre municipalidades exigen un programa nacional de formación en simplificación y gobierno digital, con apoyo técnico y financiamiento del gobierno central. Asimismo, deben establecerse incentivos institucionales, de modo que las entidades que adopten la VUNT y cumplan con los estándares de calidad reciban recursos adicionales o reconocimiento público. Por otra parte, resulta esencial diseñar una estrategia de comunicación ciudadana que visibilice las mejoras y victorias tempranas, generando confianza y legitimidad en la reforma. Por último, el cambio cultural dentro de las entidades requiere trabajar con liderazgos internos y reducir las resistencias asociadas a la pérdida de discrecionalidad, mostrando los beneficios de un sistema más eficiente y transparente para funcionarios y usuarios.

4 | Hoja de ruta

La siguiente hoja de ruta toma en cuenta los siguientes elementos metodológicos:

- Algunas acciones (como el núcleo rector, normas habilitantes y sandboxes) son secuenciales, pues dependen de aprobaciones y coordinaciones técnicas y políticas
- Otras (como diagnósticos de cadenas, MVP de la VUNT, capacitación inicial de MAC) pueden avanzar en paralelo, ganando tiempo y mostrando avances tempranos.
- El cronograma debe reconocer que en la gestión pública la tramitación normativa y la coordinación interinstitucional toman tiempo, por lo que la planificación realista exige trabajar simultáneamente en lo técnico y lo político.

Fase 1. Preparación (corto plazo: año 1)

En esta etapa se establecen las bases institucionales para el despliegue de la ventanilla única y la creación del sandbox regulatorio como entorno experimental de innovación. Se conforma un equipo central integrado por la Secretaría de Gestión Pública (SGP), el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) y la Secretaría de Gobierno y Transformación Digital (SGTD), así como equipos ejecutores en las entidades que participarán en los pilotos, asegurando liderazgo y responsabilidades definidas. De manera paralela, la SGP desarrolla los lineamientos metodológicos para adaptar el ACR al análisis de cadenas de trámites, y, junto con el MEF y la PCM, impulsa la implementación del sandbox regulatorio como espacio de prueba controlado para validar y perfeccionar dicha metodología. Este marco se complementa con un proceso sistemático de fortalecimiento de capacidades técnicas, que garantiza que los equipos cuenten con las herramientas necesarias para aplicar enfoques innovadores de análisis regulatorio, rediseño de trámites y evaluación de resultados.



Fase 2. ACR por cadenas y sandbox regulatorio (mediano plazo: años 1-2)

En esta fase se implementan los pilotos dentro del sandbox regulatorio, que actúa como un entorno controlado de experimentación para aplicar y ajustar el Análisis de Calidad Regulatoria (ACR) bajo un enfoque de cadena de trámites. A través de este espacio, se mapean los procesos de principio a fin, se identifican redundancias, requisitos innecesarios y cuellos de botella, y se ensayan propuestas de rediseño integral directamente con las entidades participantes. De este modo, el sandbox permite combinar el análisis normativo y la validación operativa en tiempo real, generando evidencia sobre la viabilidad de los cambios antes de su formalización. Paralelamente, la Secretaría de Gobierno y Transformación Digital (SGTD) desarrolla un Producto Mínimo Viable (MVP) de la Ventanilla Única Nacional de Trámites (VUNT) con niveles básicos de interoperabilidad entre las entidades involucradas, y se adecuan los MAC y MAC Express para funcionar como canales presenciales de apoyo y verificación ciudadana dentro del entorno de prueba.

Fase 3. Integración y puesta en marcha (mediano y largo plazo: años 2-3)

Con los resultados del sandbox, se procede a la evaluación y estandarización definitiva de las cadenas, incorporando acuerdos de nivel de servicio (SLA) y eliminando barreras burocráticas detectadas. Estas cadenas ya optimizadas se integran progresivamente en la VUNT, que pasa a ser el único punto de acceso para los trámites priorizados. Paralelamente, se implementa un programa nacional de formación, asistencia técnica e incentivos, orientado a extender la adopción de la metodología y los rediseños a municipalidades y entidades sectoriales. Esta fase marca el escalamiento institucional del modelo, asegurando que las mejoras probadas en el sandbox se traduzcan en estándares permanentes de gestión y atención ciudadana.

Fase 4. Mejora continua (largo plazo: año 3 en adelante)

Una vez que las cadenas simplificadas están operativas en la VUNT, se inicia un proceso de optimización continua, usando la analítica de datos de la plataforma para monitorear tiempos reales de atención, cumplimiento de SLA y nivel de satisfacción del usuario. Esta información se convierte en insumo para que la SGP y el MEF impulsen nuevas mejoras normativas y ajustes de gestión, cerrando el ciclo de simplificación con base en evidencia.

Fase 5. Sostenibilidad transversal

A lo largo de todas las fases, se trabaja en la sostenibilidad financiera y tecnológica del sistema. El MEF asegura los recursos multianuales, mientras que la SGTD garantiza la evolución tecnológica, ciberseguridad e integración de nuevos módulos. Los MAC y MAC Express se fortalecen como soporte presencial complementario a la VUNT, asegurando inclusión territorial. De este modo, la ventanilla única no será un proyecto puntual, sino un ecosistema estable, escalable y sostenible en el tiempo.



Etapa	Acciones	Responsable	Indicador	PLAZO					
				Año 1, semestre 1	Año 1, semestre 2	Año 2, semestre 1	Año 2, semestre 2	Año 3, semestre 1	Año 3, semestre 2
1. Preparación	1.1 Conformar equipo central (SGP, MEF, SGTD) y equipos en entidades que conformarán los pilotos	PCM-SGP/SGTD	Núcleo instalado; N.º de equipos conformados						
	1.2 Elaborar marco normativo habilitante (norma de sandbox regulatorio) y metodología	SGP (método); PCM (norma); MEF (apoyo)	Lineamientos aprobados; norma publicada						
	1.3 Fortalecimiento de capacidades en los equipos técnicos en materia de ACR / sandbox regulatorio	SGP	N.º de equipos ejecutores capacitados						
2. ACR por cadenas y sandbox regulatorio	2.1 Priorización de 2 cadenas piloto y elaboración de diagnóstico	SGP + equipos ejecutores	N.º de cadenas diagnosticadas						
	2.2 Diseño y desarrollo de VUNT-MVP (interoperabilidad mínima)	SGP (método); PCM (norma); MEF (apoyo)	VUNT-MVP disponible						
	2.3 Diseño de las consideraciones del piloto	SGP + equipos ejecutores	N.º de pilotos diseñados						
	2.4 Adecuación de MAC/MAC Express para pilotos	PCM-Red MAC; SGTD	N.º de MAC habilitados						
	2.5 Implementación de sandboxes piloto	SGP + SGTD + entidades dueñas	N.º de sandboxes activos						
3. Integración y puesta en marcha	3.1 Evaluación de resultados y estandarización (Acuerdo de nivel de servicio)	SGP + MEF	N.º de Acuerdos de nivel de servicios aprobados N.º de barreras burocráticas eliminadas en cadenas integradas: calidad regulatoria y simplificación efectiva.						
	3.2 Desarrollo de VUNT para cadenas de servicios simplificadas	SGTD + entidades dueñas	N.º de cadenas implementadas						
	3.3 Programa de formación e incentivos a entidades para la implementación de la VUNT	PCM-SGP/SGTD; SERVIR; MEF	N.º funcionarios capacitados; N.º entidades con incentivos						
	3.4 Implementación completa de cadenas priorizadas en VUNT	SGTD + sectores	% cadenas críticas integradas						
4. Mejora continua	4.1 Optimización continua (analítica y revisión de acuerdos de nivel de servicio)	SGTD (datos); SGP (mejora regulatoria)	% expedientes tramitados; reducción en días						
5. Sostenibilidad Transversal	5.1 Sostenibilidad financiera y tecnológica	MEF; PCM-SGTD	Presupuesto asignado vs. ejecutado; % de trámites integrados implementados						

Con la finalidad de proponer posibles arreglos institucionales para la implementación de la hoja de ruta propuesta, se ha realizado un análisis comparativo de la forma de organizarse para la mejora regulatoria en países europeos (estándares OCDE) y latinoamericanos. De las experiencias revisadas, el equipo de investigadoras propone las siguientes medidas para la implementación de un nuevo diseño institucional que de soporte y sostenibilidad a la hoja de ruta diseñada.

Propuesta 1: Órgano Autónomo Especializado (Modelo CONAMER/México)

Esta propuesta busca crear una entidad con alta autonomía técnica y capacidad rectora para blindar la política de Mejora Regulatoria y Simplificación Administrativa de los ciclos políticos.

1. Marco normativo necesario

- Ley de creación: Se requiere una Ley (o Decreto Legislativo) que cree el Organismo Nacional de Mejora Regulatoria y Simplificación Administrativa, definiéndolo como un organismo técnico especializado con autonomía funcional, técnica, económica, financiera y administrativa.
- Modificación de la Ley del Procedimiento Administrativo General (LPAG): Reformar la LPAG para integrar las decisiones vinculantes del organismo sobre el Análisis de Impacto Regulatorio (AIR) y la simplificación de trámites como requisito de validez del procedimiento.

2. Arreglos organizativos y competencias

- Adscripción y dirección: Se propone que el organismo debiera estar adscrito directamente a la Presidencia de la República (o al Despacho Presidencial), no a un Ministerio sectorial. Estaría dirigido por un Presidente Ejecutivo que preside el Consejo Directivo, de designación y remoción regulada por un periodo fijo e independiente del periodo presidencial (ej. 5 o 6 años), para garantizar autonomía.
- En el Consejo Directivo se recomienda una conformación público-privada de manera que se tome en consideración la perspectiva de los usuarios de servicios. Desde el sector público se considera relevante la participación del Ministerio de Economía y Finanzas, Secretaría de Gobierno y Transformación Digital de la PCM, INDECOPI, representantes de gobiernos regionales y locales (rotativos). Por el lado de la sociedad civil se plantea considerar la participación de gremios (Cámara de Comercio, CONFIEP y SNI, en alternancia), un representante de MIPYMES y de una entidad especializada en transparencia y servicios públicos (ej. Proética, CAD, etc.).
- **Estructura interna clave**
 - Dirección de análisis y evaluación regulatoria: Encargada del dictamen vinculante del AIR Ex-Ante y de la revisión de stock (ACR).
 - Dirección de simplificación y digitalización: Encargada del Catastro de Trámites y de la digitalización de servicios.



- Dirección de seguimiento y cumplimiento subnacional: Con capacidad sancionadora (multas) o de reporte a la Contraloría sobre el incumplimiento de las normas de MR por parte de Gobiernos Regionales y Locales.

Propuesta 2: Rectoría fortalecida en PCM con un Comité de Alto Nivel

Esta propuesta busca aprovechar la capacidad coordinadora y jerárquica de la PCM, pero introduciendo un espacio al más alto nivel que pueda adoptar decisiones vinculantes (Comité).

1. Marco normativo necesario

- Decreto Supremo: Emisión de un Decreto Supremo que cree el Comité de Alto Nivel de Mejora Regulatoria y Simplificación Administrativa especificando su naturaleza como órgano colegiado vinculante y de más alta jerarquía dentro del sector público.

2. Arreglos organizativos y competencias

- **El Comité**

- Composición: Liderado por el presidente del Consejo de Ministros e integrado por los viceministros o secretarios generales de los ministerios clave (Economía, Justicia, Producción, etc.) e INDECOPI, y un representante técnico de la Secretaría de Gestión Pública (SGP) y de la Secretaría de Gobierno y Transformación Digital (SGTD) sin voto.
- Naturaleza vinculante: Sus decisiones sobre la aprobación del AIR y los planes de simplificación serán obligatorias para todos los Ministerios y, a través de directivas, para los niveles Regional y Local.

- La Secretaría Técnica (SGP): La Secretaría de Gestión Pública (SGP) de PCM actúa como Secretaría Técnica. Esta unidad debe ser fortalecida en personal, presupuesto y autonomía técnica para ejecutar las decisiones del Comité.

- **Competencias clave**

- Decisión final del AIR: El Comité toma la decisión final sobre la necesidad y calidad de una regulación propuesta por cualquier entidad.
- Aprobación de la Agenda Regulatoria: Aprueba anualmente la agenda de evaluación Ex-Post de regulaciones.
- Aprobación de normas rectoras vinculantes: Emite su conformidad con directivas obligatorias para Gobiernos Regionales y Locales sobre simplificación administrativa.



Análisis de viabilidad y estrategia

Criterio	Propuesta 1: Órgano autónomo	Propuesta 2: Comité en PCM
Nivel de complejidad política	Alta. Requiere transferencia de poder regulatorio del Congreso y del Ejecutivo a un órgano autónomo.	Media-baja. Requiere voluntad del presidente de la PCM. Menor resistencia externa.
Nivel de complejidad técnica	Alta. Necesidad de reclutar y retener talento especializado por encima de los salarios estatales promedio.	Media. Se fortalece y reorganiza talento ya existente en SGP.
Sostenibilidad a largo plazo	Mayor. El periodo fijo e independiente de su director blinda la política.	Menor. Vulnerable al cambio de la Presidencia de PCM o a cambios de enfoque del presidente de la República.
Capacidad de rectoría	Alta. Capacidad de sanción (o reporte vinculante a Contraloría) por ley.	Media-alta. Rectoría fuerte a nivel nacional, pero la vinculación a gobiernos regionales/locales depende de la Directiva y de la presión política del PCM.

El equipo investigador concluye que, si bien es necesario un nuevo arreglo institucional, la primera opción corresponde al largo plazo y puede desarrollarse de manera progresiva. Sin embargo, el tejido empresarial peruano no puede esperar y requiere que se ejecuten acciones en el corto plazo, como las propuestas en la hoja de ruta. Por tal motivo, se recomienda avanzar con una opción de arreglo institucional intermedia, el Comité, o con la reforma de la SGP, a fin de implementar las medidas necesarias para mejorar la competitividad del país. La evidencia internacional confirma que se trata de un proceso gradual; México, por ejemplo, inició su reforma hace más de 25 años.



5 | Referencias bibliográficas

- Agencia Peruana de Noticias Andina. (2025, 21 de abril). *Eliminación de barreras burocráticas es un motor invisible del crecimiento económico*. <https://andina.pe/agencia/noticia-eliminacion-barreras-burocraticas-es-un-motor-invisible-del-crecimiento-economico-1026686.aspx>
- Ayuntamiento de Málaga. (s.f.). Ventanilla única municipal. <https://www.malaga.eu/malaga24h/ventanilla-unica-municipal/>
- Ayuntamiento de Mérida Yucatán. (s.f.). Ventanilla Única Municipal. <https://merida.gob.mx/ventanilla/tramites-servicios.php>
- Banco Mundial. (2019). *Doing Business 2020: Comparando la regulación empresarial en 190 economías* [informe]. <https://documentos.bancomundial.org/es/publication/documents-reports/documentdetail/688761571934946384/doing-business-2020-comparing-business-regulation-in-190-economies>
- Cámara de Comercio de Lima (CCL). (2021). *Formalización de microempresarios del sector minorista: retos y propuestas*.
- Cámara Peruana de Comercio Electrónico (CAPECE). (2022). *Radiografía del canal tradicional peruano*.
- Cordes, J. J. (2022). *Regulatory compliance burdens: A synthesis of literature*. George Washington University Regulatory Studies Center.
- Decreto Legislativo N.º 1565, Decreto Legislativo que aprueba la Ley General de mejora de la Calidad Regulatoria.
- ESAN Conexión. (2019, 9 de diciembre). *¿Cuánto tiempo demora abrir un negocio en el Perú?* <https://www.esan.edu.pe/conexion-esan/cuanto-tiempo-demora-abrir-un-negocio-en-el-peru>
- Foro Económico Mundial. (2019). *Reporte de Competitividad Global 2019*. https://www3.weforum.org/docs/WEF_TheGlobalCompetitivenessReport2019.pdf
- Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual (INDECOPI). (2022). Impacto económico de la imposición de barreras burocráticas en el Perú, 2021. *Observatorio de Mercados*, 16(43).



Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual (INDECOPI). (2023a). Impacto económico de la imposición de barreras burocráticas en el Perú, 2022. *Observatorio de Mercados*, 17(44).

Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual (INDECOPI). (2023b). *Ranking de barreras burocráticas municipales*.

Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual (INDECOPI). (2024). Impacto económico de la imposición de barreras burocráticas en el Perú, 2023. *Observatorio de Mercados*, 18(49).

Instituto Peruano de Economía. (2025). *Destrabando la burocracia* [columna de opinión]. <https://ipe.org.pe/destrabando-la-burocracia/>

Ley N° 25035, Ley de Simplificación Administrativa (derogada).

Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General.

Ministerio de la Producción (PRODUCE) (2022). *Las MIPYME en cifras*. <https://ogeiee.produce.gob.pe/index.php/en/shortcode/oe-documentos-publicaciones/publicaciones-anuales/item/1170-las-mipyme-en-cifras-2022>

Municipalidad de Villa Nueva (s.f.). Dirección de Gestión Urbana. Ventanilla única municipal. <https://www.villanueva.gob.gt/ventanilla-unica-municipal/>

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). (2021), *Regulatory Policy in Peru: Assembling the Framework for Regulatory Quality*. <https://doi.org/10.1787/e4e9b7c2-en>

Presidencia del Consejo de Ministros (PCM). (2018). Decreto Supremo N° 123-2018-PCM, Decreto Supremo que aprueba el Reglamento del Sistema Administrativo de Modernización de la Gestión Pública.

Presidencia del Consejo de Ministros (PCM). (2025). Decreto Supremo N° 023-2025-PCM, Reglamento del Decreto Legislativo N° 1565, Decreto Legislativo que aprueba la Ley General de Mejora de la Calidad Regulatoria.

Quintana Sánchez, E. (2021). Calidad regulatoria en Perú: de la simplificación administrativa al análisis de impacto regulatorio en cámara lenta. *Advocatus*, (41), 117-149. <https://doi.org/10.26439/advocatus2021.n041.5655>

Secretaría de Gestión Pública (SGP). (2023). *Informe final: Resultados finales del ACR de los procedimientos administrativos del stock de entidades públicas del Poder Ejecutivo*. <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/5416750/4842119-informe-final-resultados-finales-del-acr-de-los-procedimientos-administrativos-del-stock-de-entidades-publicas-del-poder-ejecutivo.pdf?v=1699912423>



Secretaría de Gestión Pública (SGP). (2024). *Lineamientos que establecen los criterios para el desarrollo e implementación de los procedimientos administrativos y servicios*. https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/6969854/6010773-5941153-lineamientos-estandarizacion-de-tramites_sgp.pdf?v=1726785879

Vigilante.pe. (2022, 19 de diciembre). *Índice de Burocracia en Perú: pequeña empresa invierte 25 días en trámites burocráticos*. <https://vigilante.pe/2022/12/19/indice-de-burocracia-en-peru-2022-pequena-empresa-invierte-25-dias-en-tramites-burocraticos/>



Simplificación administrativa y destrabe de la inversión