

ENREDO REGULATORIO. UNA MIRADA AL REGLAMENTO DE RETIRO DE CABLEADO AÉREO DESDE EL ENFOQUE DE CALIDAD REGULATORIA

REGULATORY ENTANGLEMENT. A LOOK AT THE AERIAL
CABLE REMOVAL REGULATION FROM A REGULATORY QUALITY
APPROACH

O REGULAMENTO SOBRE A REMOÇÃO DE CABOS AÉREOS NUMA
PERSPECTIVA DE QUALIDADE REGULAMENTAR.

Karina Montes Tapia

Universidad del Pacífico, Lima, Perú

Orcid: <http://orcid.org/0000-0002-6937-3396>

kr.montest@up.edu.pe

Resumen

La abundante presencia de cables aéreos enredados en los postes de Lima, muchos de ellos en estado de deterioro y algunos abandonados sin un propósito aparente, genera preocupaciones tanto estéticas como de seguridad ciudadana. El reciente Reglamento de la Ley 31595, aprobado el 12 de marzo de 2024, aborda esta problemática al establecer la regulación necesaria para su retiro. Este reglamento fue sometido al riguroso proceso de análisis de impacto regulatorio, lo que se espera resulte en un buen diseño normativo, con una estrategia clara que asegure su efectividad para solucionar este visible problema. En el presente artículo revisaremos el cumplimiento del proceso de calidad regulatoria de acuerdo con el marco legal vigente, así como los resultados derivados de su aplicación.

Palabras clave: análisis de impacto regulatorio, calidad regulatoria, evaluación ex post.



Summary

The abundant presence of overhead wires entangled in poles in Lima, many of them in a state of deterioration and some abandoned for no apparent purpose, generate both aesthetic and public safety concerns. The recent Regulation of Law 31595, approved on March 12, 2024, seeks to address this problem by establishing the necessary regulations for their removal. This regulation was submitted to the rigorous process of regulatory impact analysis, so it is expected to be a good regulatory design, with a clear strategy to ensure its effectiveness in solving this visible problem. In this article we will review compliance with the regulatory quality process in accordance with the current legal framework, as well as the results derived from its application.

Keywords: regulatory impact analysis, regulatory quality, ex post evaluation.

Resumo

A presença abundante de cabos aéreos enredados em postes em Lima, muitos deles em estado de degradação e alguns abandonados sem qualquer fim aparente, suscita preocupações estéticas e de segurança pública. O recente Regulamento da Lei 31595, aprovado em 12 de março de 2024, procura resolver este problema, estabelecendo as normas necessárias para a sua remoção. Este regulamento foi sujeito ao rigoroso processo de análise de impacto regulamentar, pelo que se espera que seja um bom desenho regulamentar, com uma estratégia clara que garanta a sua eficácia na resolução deste problema visível. Neste artigo iremos analisar a conformidade do processo de qualidade regulamentar com o atual quadro legal, bem como os resultados decorrentes da sua aplicação.

Palavras-chave: análise de impacto regulatório, qualidade regulatória, avaliação ex post.

1. Introducción

Al transitar por las calles de Lima, es frecuente observar la proliferación de cables aéreos enredados en los postes, muchos de ellos dañados y algunos sin un destino aparente, atravesando fachadas, alterando la estética urbana y posiblemente generando riesgos para la seguridad ciudadana.

Recientemente, el pasado 12 de marzo de 2024, se aprobó el Reglamento de la Ley 31595, mediante el Decreto Supremo n.º 007-2024-MTC, que promueve la descontaminación ambiental y establece el retiro del cableado aéreo en desuso o en mal estado en las zonas urbanas del país. Este reglamento era muy esperado, teniendo en cuenta que la ley fue promulgada en 2022, y el problema de cables enredados en los postes es bastante visible para los ciudadanos de a pie.

El reglamento aprobado pasó por un riguroso proceso de calidad regulatoria; es decir, el Ministerio de Transportes y Comunicaciones (MTC) elaboró un expediente de Análisis de Impacto Regulatorio (AIR), que obtuvo un dictamen final favorable de la Comisión Multisectorial de Calidad Regulatoria (CMCR).

El AIR es una herramienta basada en evidencia para la toma de decisiones públicas¹, mediante un proceso sistemático que evalúa y mide los posibles beneficios y costos de distintas alternativas —regulatorias y no regulatorias—, cuyo resultado puede ser no regular o no intervenir.

Por tanto, el presente artículo pretende revisar, a la luz de la reciente publicación del reglamento y su respectivo AIR, si el marco normativo aprobado cumplió con los estándares para la asegurar su calidad regulatoria y si la opción elegida será la más efectiva para solucionar el problema, ya que se espera que esta medida contribuya significativamente a resolver la problemática de cableado aéreo en desuso o en mal estado en las zonas urbanas.

2. Mejora regulatoria

Desde el año 2016, la reforma de la calidad regulatoria en el Perú ha venido experimentando una significativa evolución institucional. Dicha progresión fue notable a raíz del informe de la Organización para la Cooperación del Desarrollo Económico (OCDE) sobre Política Regulatoria en el Perú, el cual proporcionó un diagnóstico y recomendaciones estratégicas para mejorar las políticas actuales y adoptar las mejores prácticas internacionales de calidad

1 Claudio Radaelli, *CEPA strategy guidance note on Regulatory Impact Assessment* (United Nations, Department of Economic and Social Affairs, 2021).

regulatoria². Ante los diferentes desafíos que enfrentan las sociedades, los gobiernos necesariamente requieren intervenir, y las políticas o regulaciones pueden ser apresuradas o aprobadas sin mucha reflexión o consulta pública, lo cual resulta en situaciones donde los gobiernos hacen más perjuicio que beneficio³.

En este contexto, como parte de la mejora regulatoria, es necesario un proceso de diseño normativo enfocado en el logro de sus objetivos de manera efectiva y específica, de fácil cumplimiento y con la menor carga burocrática posible⁴. Este enfoque no solo busca mejorar la calidad de las nuevas normas, sino también garantizar la coherencia y armonía entre las ya existentes, promoviendo un marco regulatorio orientado a los objetivos asociados al bienestar de la sociedad en su conjunto.

En el Perú, las entidades públicas del Poder Ejecutivo están obligadas a elaborar y presentar un expediente AIR ex ante antes de emitir una norma que establezca, incorpore o modifique reglas, prohibiciones, limitaciones, obligaciones o cualquier exigencia que genere o implique variación de costos de cumplimiento para empresas, ciudades o la sociedad civil. Este ámbito de aplicación está expresamente indicado en el artículo 10 del reglamento que desarrolla el marco institucional que rige el proceso de mejora de la calidad regulatoria y establece los lineamientos generales para la aplicación del AIR ex ante.

¿Qué implica realizar un AIR ex ante? Mediante Resolución Ministerial n.º 151-2021-PCM, se aprobó el Manual para la aplicación del AIR ex ante, como una herramienta que ayuda a estructurar la reflexión sobre problemas públicos y sistematiza el proceso de evaluación, con el propósito de llevar a cabo un análisis que apoye la toma de decisiones basada en evidencia⁵. El documento detalla los componentes y actividades necesarias para la implementación efectiva de un AIR.

2 OECD, *Política regulatoria en el Perú: uniendo el marco para la calidad regulatoria*. Revisiones de la OCDE sobre reforma regulatoria (París: Éditions OECD, 2018). <https://doi.org/10.1787/9789264279001-es>

3 OECD, *OECD Regulatory Policy Outlook 2021* (París: OECD Publishing, 2021). <https://doi.org/10.1787/38b0fdb1-en>

4 European Commission, *Better Regulation Guidelines* (Bruselas: European Commission, 2021).

5 Presidencia del Consejo de Ministros, *Consulta pública en el marco del Análisis de Impacto Regulatorio (AIR)* (Lima: Presidencia del Consejo de Ministros, 2021). <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/2057612/GUIA%20CONSULTA%20PUBLICA.pdf?v=1628009570>

Es importante destacar que los costos asociados a la realización de un AIR ex ante no son menores para la entidad pública. Conforme al marco normativo vigente sobre calidad regulatoria, las entidades públicas del Poder Ejecutivo deben contar con un oficial de mejora regulatoria responsable de la implementación de este proceso y de coordinar el desarrollo de las siguientes actividades:

- Incluir el proyecto de problema público en la Agenda Temprana, que debe aprobarse cada enero y listar todos los problemas que se abordarán vía regulatoria.
- Elaborar el expediente AIR ex ante, que implica desarrollar los siguientes componentes: el diagnóstico del problema, la identificación de objetivos, el desarrollo de alternativas, la evaluación de costos y beneficios, y la identificación de mecanismos de implementación, monitoreo y evaluación de cumplimiento de objetivos.
- Someter el proyecto a consulta pública, lo cual implica una consulta temprana, previa al diseño del proyecto regulatorio, y una consulta pública posterior.
- Elaborar y presentar el expediente AIR, que debe contener evidencia e información respecto de los seis componentes descritos, además de un resumen ejecutivo, informe del proceso de consulta pública y, de ser necesario, opiniones técnicas previas, exposición de motivos y evaluación de Análisis de Calidad Regulatoria (ACR).

Con toda esta documentación presentada, se debe elevar el expediente AIR ex ante la CMCR para evaluar primero su admisibilidad y, posteriormente, el análisis del fondo del caso. A partir de esta evaluación, se emitirá el dictamen final del expediente AIR ex ante, sea favorable o no.

Hasta este punto, queda claro que no es un esfuerzo menor, tanto para la entidad pública como para la CMCR y su Secretaría Técnica, emprender el camino de elaboración y revisión de un expediente AIR, dado que representa un esfuerzo mayor al que las entidades públicas están acostumbradas antes de emitir y publicar una norma reglamentaria. Entonces, corresponde preguntar cuáles son los beneficios que se esperan alcanzar a este costo.

El AIR surgió como una herramienta de mejora regulatoria para garantizar que los beneficios de las regulaciones sean superiores a los costos que

generen para la sociedad⁶; asimismo, busca que las normas propuestas solucionen o mitiguen efectivamente los problemas que motivaron su aprobación, evitando generar carga burocrática excesiva.

En países donde las regulaciones aprobadas son abundantes, pero no necesariamente se implementan adecuadamente o resultan desproporcionadas, no logran sus objetivos o incluso se utilizan con fines políticos, la implementación de prácticas de calidad regulatoria busca abordar y resolver estas situaciones. En tal sentido, el beneficio esperado es contar con normas efectivas que se enfoquen en alcanzar el bienestar esperado, minimizando los costos tanto para el Estado como para el sector privado.

El Reglamento de la Ley 31595, Ley que promueve la descontaminación ambiental y establece el retiro del cableado aéreo en desuso o en mal estado en las zonas urbanas del país, pasó por este proceso de calidad regulatoria y cuenta con un dictamen favorable de la CMCR, emitido el 9 de febrero de 2024. Este dictamen indica que «la alternativa regulatoria tendrá un fuerte impacto económico y social positivo para la población»⁷ y establece un marco normativo claro que permite regular la identificación y retirada del cableado aéreo, permitiendo una fiscalización eficiente por parte del Estado.

En tal sentido, se procederá a realizar un análisis desde la perspectiva de la calidad regulatoria, a fin de conocer el tipo de alternativa o estrategia planteada para mitigar o acabar con esta problemática, revisando el cumplimiento de las etapas planteadas en el marco normativo vigente sobre calidad regulatoria.

3. Aplicación al caso del retiro del cableado aéreo

La aprobación de la Ley 31595, el 28 de octubre de 2022, marcó un hito importante respecto a la expectativa ciudadana de resolver esta situación. En esta ley se dispuso que, en un plazo no mayor de veinticuatro meses, las empresas proveedoras de servicios eléctricos y telecomunicaciones deberían retirar el

6 Pedro Farias et al., *¿Preparados para regular? Lecciones y desafíos de la regulación en América Latina y el Caribe* (Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo, 2022). <http://dx.doi.org/10.18235/0004329>

7 MTC, «Dictamen final de la Comisión Multisectorial de Calidad Regulatoria», PDF (9 de febrero de 2024): 4. https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/6058321/5366827-dictamen-final_pds-chatarreo-vf.pdf?v=1710512070

cableado aéreo en desuso o en mal estado sin trasladar los costos de dicha operación a los consumidores. Además, se dispuso que la supervisión de este proceso recaería en las autoridades de fiscalización ambiental, y se fijó un plazo de noventa días calendario, a partir de la fecha de su publicación, para la aprobación del correspondiente reglamento.

Este plazo vencía el 25 de enero de 2023; sin embargo, 252 días después, el 7 de julio de 2023, se dispuso para comentarios la publicación del proyecto de reglamento y su exposición de motivos. En este proyecto se indica que la provisión de servicios públicos como telecomunicaciones y electricidad, que han sido prioritarios para el Estado peruano, ha venido acompañada de un despliegue de infraestructura, incluido el cableado aéreo, lo que ha generado preocupación ambiental y potenciales riesgos para la seguridad de las personas. Definitivamente, esta externalidad generada por el aumento del despliegue de los servicios públicos prestados viene afectando a la población, lo cual justifica la intervención regulatoria.

En este contexto, y con la finalidad de darle una revisión a la propuesta desde una mirada de calidad regulatoria, se realizará la revisión tanto del cumplimiento de agenda temprana como de los componentes del AIR ex ante: a) evidencia del problema, b) objetivos, c) tipo de alternativas evaluadas, d) evaluación de impactos y e) mecanismos de cumplimiento, monitoreo y evaluación. Finalmente, se revisará el proceso de consulta pública.

3.1. Agenda temprana

El Decreto Supremo n.º 063-2021-PCM aprobó el reglamento que desarrolla el marco institucional que rige el proceso de mejora de calidad regulatoria y establece los lineamientos generales para la aplicación del AIR ex ante. En el artículo 13 se establece la obligación para las entidades públicas de aprobar la Agenda Temprana mediante resolución del titular, con el objetivo de programar el proceso de producción regulatoria.

En el año 2023, cuando se publicó el proyecto de reglamento mediante la Resolución Ministerial n.º 079-2023-MTC/01, el MTC cumplió con aprobar la Agenda Temprana 2023. El problema n.º 5 descrito en dicho instrumento estaba referido a la «alta vulnerabilidad frente al inadecuado despliegue de

infraestructura de servicios públicos de telecomunicaciones que perjudica a los ciudadanos a nivel nacional»⁸.

La descripción del problema establece que la población y sus medios de vida en zonas urbanas son vulnerables ante el riesgo de desastres naturales y/o accidentes generados por el despliegue inadecuado de la infraestructura de los servicios públicos de telecomunicaciones, y que esto afecta la calidad visual urbana debido al cableado aéreo de telecomunicaciones instalado de manera desordenada, sobrepasando la capacidad de sus soportes.

Se evidencia claramente el cumplimiento del MTC de la programación del proyecto de reglamento, pero se observa que en el detalle de la agenda y su descripción no se hace referencia a la Ley 31595, la cual da pie a su posterior reglamentación.

Surgen entonces las siguientes interrogantes, partiendo de la premisa de que la obligación de reglamentar, según la lectura de la ley, no constituye una opción sino un mandato explícito: ¿Es necesario describir la problemática y pasar por todo el proceso de AIR cuando esta proviene de la ley y es mandatorio regular?

Si bien es una pregunta válida, podría considerarse la Agenda Temprana también como una herramienta de inventario y planificación de los reglamentos que surgirán de leyes aún pendientes de reglamentar. Esta práctica añadiría un valor adicional al mecanismo de planificación regulatoria, ya que facilitaría la identificación oportuna de los reglamentos derivados de leyes pendientes de reglamentación, permitiendo así una priorización más efectiva y diferenciando aquellos que podrían abordarse con una intervención no regulatoria de aquellos sobre cuales es un mandato imperativo. Para esto, sería necesario realizar ajustes en el formato actual de la Agenda Temprana, el cual actualmente no permite dicha diferenciación.

8 MTC, «Agenda Temprana», PDF (s.f.): 2. <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/4082796/Anexo.pdf?v=1675218907>

3.2. Componentes del AIR

Problema público

El primer componente de los AIR es siempre la definición del problema. Según el Manual del AIR ex ante, las entidades públicas deben definir precisa y claramente el problema público, basándose en evidencia⁹.

En este caso, el informe AIR elaborado por el MTC describe el problema como un «alto índice de cableado aéreo en desuso o en mal estado en áreas urbanas a nivel nacional»¹⁰; asimismo, señala que este proviene de servicios públicos como telecomunicaciones y suministro de energía, el cual ha quedado expuesto a daños en el tiempo.

Sin embargo, aunque se afirma la existencia de un alto índice de cableado aéreo en desuso o en mal estado, no se encuentra ningún indicador, valor establecido o calculado sobre este aspecto en los documentos de sustento. A pesar de que el informe AIR menciona la existencia de dos informes adicionales que respaldan estas afirmaciones, no se verifica la construcción y cálculo de dicho indicador en la información de sustento.

Podría surgir la interrogante de algunos lectores sobre la necesidad de más información o datos, considerando que el problema de la red de cables es evidente al transitar por las calles de Lima y otras ciudades, percibiéndose con facilidad el exceso de cables enredados en los postes, lo que genera contaminación visual e inseguridad.

Sin embargo, es crucial destacar que en esta fase debe considerarse el análisis de toda la evidencia revisada para construir el alcance del problema y su magnitud¹¹. Consecuentemente, utilizar estos datos nos brindaría información crucial para tomar medidas y establecer prioridades, identificar posibles concentraciones del problema a nivel distrital o nacional, determinar si la mayor cantidad de cables en desuso pertenece al sector de las telecomunicaciones o electricidad, y conocer qué proporción de ellos son informales o no

9 Presidencia del Consejo de Ministros, *Manual para la aplicación del Análisis de Impacto Regulatorio Ex Ante* (Lima: Secretaría de Gestión Pública de la Presidencia del Consejo de Ministros, 2021).

10 MTC, «Anexo 6. Formato para la presentación de resultados del análisis de impacto regulatorio ex ante (Informe AIR)», PDF (31 de enero de 2023): 1. <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/6058309/5366827-1-informe-air-ex-ante-pds-cableado-aereo.pdf?v=1710457935>

11 Karina Montes Tapia y Luis Ferney Moreno Castillo, *Mejora regulatoria. Análisis de impacto normativo* (Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2021).

autorizados. La obtención de este tipo de respuestas permite adoptar un enfoque estratégico de las intervenciones públicas, ya sea desde una perspectiva regulatoria o no.

Sobre el particular, uno de los documentos de sustento, Informe n.º 0265-2023-MTC/26, afirma que se realizó una inspección de 182 fotografías y, sobre la base de criterios observables, se determinó que existe un 70.3% de resultados de contaminación visual alta, lo cual implica cables colgando o cajas de distribución expuestas que afectan la calidad visual del paisaje urbano. Asimismo, se planteó un índice de contaminación en zonas urbanas a partir de las fotografías tomadas, lo cual demuestra un importante esfuerzo de medición del problema y sus efectos. Sin embargo, se contempla que este índice tiene un nombre diferente al descrito para el problema, razón por la cual se denota mediciones de distintos aspectos.

En este caso, si bien el cálculo y los criterios técnicos utilizados para estimar los índices de contaminación visual son bastante sólidos, una oportunidad para fortalecer el trabajo habría sido notar la representatividad de las 182 fotografías tomadas y si el nivel de riesgo está concentrado en algunos distritos o zonas específicas del país. De acuerdo con lo indicado en el informe AIR, la observación se realizó en seis distritos de Lima, pero no se explica la razón de su elección ni cómo es posible expandir estos resultados a nivel nacional.

Al respecto, el primer dictamen de la CMCR, de fecha 11 de enero del presente año, identificó áreas de oportunidad en relación con la evidencia del problema; sin embargo, finalmente aprobó el AIR sin el cálculo del índice de cableado aéreo en desuso o mal estado.

Cabe destacar que una pobre identificación del problema puede llevar a tener dificultades para medir la efectividad o eficiencia de una regulación aprobada¹². En este caso particular, en un mediano plazo, nos preguntaremos: ¿El alto índice de cableado aéreo en desuso ha disminuido, ha aumentado o permanece? Será muy difícil medir resultados en este caso, considerando que no existen métricas o indicadores que acompañan la situación de línea base bajo la cual el problema fue planteado.

Una alternativa viable para medir si el problema se solucionará con esta regulación sería medir el índice de contaminación visual en los seis distritos

12 OECD, *Regulatory Impact Assessment. OECD Best Practice Principles for Regulatory Policy* (París: OECD Publishing, 2020).

seleccionados para la toma de fotografías. No obstante, la falta de registro de las zonas o áreas prioritarias y su representatividad estadística no permiten hablar de una solución integral del asunto, y ello puede dificultar la medición de su efectividad.

En el ámbito regulatorio, es muy importante abordar las causas subyacentes del problema para determinar si alguna de ellas puede ser mitigada mediante restricciones, obligaciones regulatorias u otras acciones por parte del Estado. En este caso particular, el informe AIR ex ante ha identificado tres causas principales relacionadas con el cableado aéreo: la falta de planificación que ha llevado a la obsolescencia, la falta de mantenimiento por parte de las empresas y una inadecuada planificación de retiro de cables ante un contexto de alta transición energética. Sin embargo, tanto en el informe AIR ex ante como en los informes de sustento que lo acompañan, se observa una oportunidad de mejorar la contextualización de estas causas. Ninguna de ellas cuenta con datos o evidencia que sustente su afirmación, ni con el mecanismo de re-elección de información o investigación que conllevó a dichas aseveraciones.

Si bien se reconoce la dificultad inherente en la recopilación de datos, se debe siempre buscar la mayor cantidad de evidencia en el menor tiempo disponible para contextualizar el problema público¹³. En este contexto, se valora el esfuerzo de coleccionar datos en seis distritos, pero quedó pendiente la tarea de integrar la información del análisis causal, dado que la estrategia adoptada debe coincidir con las causas identificadas a fin de abordar adecuadamente la situación.

En resumen, el análisis de la problemática revela ciertos datos registrados en la toma de fotografías en seis distritos. No obstante, es importante destacar que no se ha realizado un cálculo del alto índice de cableado aéreo en desuso o en mal estado. Además, la falta de evidencia sobre las causas planteadas y la ausencia de claridad respecto a la naturaleza estadística o referencial de los datos proporcionados contribuyen a la percepción de que la información es poco sustantiva o está incompleta para abordar plenamente la complejidad del problema.

13 Florentin Blanc, Donald Macrae y Giuseppa Ottimofiore, *Understanding and addressing the Risk Regulation Reflex*. Dutch Risk and Responsibility Programme (2015).

Objetivo

Por otro lado, la ausencia de métricas para calcular el indicador asociado al problema de la gran red de cables sin usar o deteriorados en áreas urbanas ha llevado a que el segundo componente del AIR ex ante, asociado a la identificación y desarrollo de objetivos, no cumpla con los siguientes criterios: ser precisos, medibles, alcanzables, realistas y definidos en un periodo de tiempo¹⁴. Si bien objetivo planteado en el informe AIR ex ante está descrito como «reducir el alto índice de cableado aéreo el desuso»¹⁵, es una meta que, si bien es deseable, no podrá medirse adecuadamente dado que no se conoce la línea de base.

Alternativas

El tercer componente del AIR se denomina «Identificación y desarrollo de las alternativas de solución regulatorias o no regulatorias». Según el Manual del AIR ex ante, el objetivo de esta etapa es que, ante la existencia de un problema público, no se piense automáticamente en regulación, sino que se exploren otras posibilidades¹⁶. Cabe destacar que la evaluación de alternativas debería ayudar a asegurar y enfocarse en el logro de objetivos planteados, en lugar de pensar por defecto en una regulación como respuesta¹⁷.

Teniendo estas consideraciones, vuelve a surgir la reflexión anteriormente citada sobre si vale la pena evaluar este componente, considerando que la Ley 31595 expresamente indicaba en la Disposición Complementaria Transitoria Única que el Poder Ejecutivo debía aprobar y publicar el reglamento en un plazo de noventa días calendario.

Siguiendo esta línea de análisis, en el Acta de la Sesión Virtual n.º 230 de la CMCR, de fecha 28 de octubre de 2022, se discutió expresamente el tratamiento para proyectos normativos derivados de norma con rango legal, donde se determinó la flexibilización de la exigencia de identificar la opción cero y opciones no regulatorias, indicando que «basta que se presenten alternativas regulatorias, entendiéndose como las distintas maneras de operativizar un reglamento»¹⁸. En este caso puntual, ello no ocurrió, considerando

14 Presidencia del Consejo de Ministros, *Manual para la aplicación...*

15 MTC, «Anexo 6...», 3.

16 Presidencia del Consejo de Ministros, *Manual para la aplicación...*

17 Department for Business and Trade, *Better Regulation Framework: Guidance* (Londres: Department for Business & Trade, 2023).

18 CMCR, Acta de la Sesión Virtual n.º 230 (28 de octubre de 2022): 5. <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/3856294/ACTA%20CMCR-%20230.pdf?v=1669048307>

que se presentaron tres alternativas a pesar de que existía un mandato legal de reglamentar.

Por otro lado, en la mencionada Acta de la CMCR se establece que los dictámenes favorables del AIR ex ante de las disposiciones normativas, cuya emisión ha sido ordenada por una norma de rango legal, deben indicar que dicha disposición estará sujeta obligatoriamente a un AIR ex post.

Como se ha indicado anteriormente, en este componente del AIR ex ante, el informe propone como alternativa regulatoria establecer disposiciones para regular la identificación y remoción del cableado aéreo, lo cual es finalmente la opción elegida.

En este caso, la estrategia regulatoria diseñada es que las empresas concesionarias y proveedores de infraestructura pasiva están obligados a presentar ante la Entidad de Fiscalización Ambiental (EFA) un plan de acción que indique el distrito y cronograma de fechas de ejecución para la eliminación del cableado aéreo, que incluye los procedimientos de trabajo y acciones de mitigación. Del mismo modo, tienen el compromiso de presentar un segundo plan, denominado Plan de calles para el retiro que deben presentar ante las municipalidades previo al inicio de trabajo de eliminación de cableado en desuso y mal estado.

Estos planes tendrán carácter de declaración jurada. Posteriormente a su presentación ante las autoridades antes descritas, deberán iniciar con el retiro de cables de su titularidad. Si bien el articulado de la norma aprobada incluye algunos criterios para identificar las cuadras a intervenir, no está expresamente indicado cómo se utilizarán estos criterios, el mínimo esperado de retiro, ni las estrategias para el nuevo cableado, entre otros aspectos.

De la lectura de la norma aprobada, se desprende que la estrategia de remoción de cables será responsabilidad directa de las empresas concesionarias, las cuales plasmarán en sus respectivos planes el cuándo y el cómo retirarán los cables. A su vez, estos planes estarán sujetos a supervisión por parte de las autoridades fiscalizadoras, con la posibilidad de imponer sanciones en caso de incumplimiento.

Esta disposición plantea interrogantes sobre la necesidad de llevar a cabo un proceso completo de AIR ex ante para una medida aparentemente simple, como obligar a las empresas a presentar planes sin mayor guía que los criterios de identificación de cuadras. Aunque se espera que este reglamento contribuya al bienestar de la ciudadanía y genere impactos positivos al abordar el

problema identificado, surge la interrogante sobre la pertinencia de someter esta alternativa tan aparentemente básica a un proceso como el de AIR ex ante.

La complejidad del proceso para diseñar regulaciones contrasta con la simplicidad de la medida propuesta, lo que nos lleva a cuestionar lo siguiente: ¿Podrían haberse abordado de manera más eficiente otras cuestiones importantes, como la priorización, la gestión de cables informales, la interacción con normas técnicas de sectores regulados, la articulación de las empresas involucradas, el papel de las municipalidades, entre otros temas, si es que hubiera existido un mejor diagnóstico del problema? ¿Se está cumpliendo con la finalidad del AIR en este caso? ¿Cuál fue el valor agregado del AIR que influyó en el texto final del Reglamento?

Existen diversas críticas al proceso del AIR en otros contextos, algunas de las cuales lo perciben más como un medio para ralentizar la regulación debido a su procedimiento burocrático en lugar de un medio para mejorarla¹⁹. Este tipo de intervenciones nos invita a reflexionar sobre si es necesario pasar por este proceso para el diseño de un reglamento que era obligatorio y cuya intervención delega a terceros la estrategia para abordar el problema, el cual tampoco fue exhaustivamente analizado.

Evaluación de impactos costo-beneficio

El cuarto componente del AIR ex ante está vinculado a la evaluación de impactos o el análisis costo-beneficio. Es importante recordar que las regulaciones suelen producir costos y beneficios para la sociedad en su conjunto. Si bien los beneficios suelen coincidir con las razones por las cuales el Estado interviene, es importante realizar una evaluación cuidadosa de los costos²⁰.

Sobre el particular, mediante la Resolución Ministerial n.º 141-2022-PCM, se aprobaron las metodologías para la evaluación de impactos del AIR ex ante, que presentan el cuadro breve y el cuadro detallado de costos y beneficios como parte de los instrumentos de evaluación de alternativas. Posteriormente, se explican las metodologías para la evaluación de alternativas, como

19 Robert Baldwin, Martin Cave y Martin Lodge, «Cost-Benefit Analysis and Regulatory Impact Assessment», *Understanding regulation: theory, strategy and practice* (Nueva York: Oxford University Press, 2011).

20 Andrea Renda et al., *Assesing the costs and benefits of regulation* (Bruselas: European Commission, Secretariat General, 2013).

los análisis multicriterio, costo-beneficio, costo-efectividad, análisis de riesgos y costeo estándar.

En el informe AIR no se evidencia la aplicación de alguna metodología para la evaluación de impactos positivos y negativos; sin embargo, se han elaborado los cuadros que en el manual están detallados como instrumentos de evaluación de alternativas.

En la descripción se indica que se requerirán recursos para llevar a cabo las acciones de supervisión y fiscalización del cableado aéreo de telecomunicaciones y energía eléctrica en desuso o en mal estado. Se considera que estos recursos serían fácilmente asumibles por el Estado debido a su experiencia y a que estas acciones forman parte de sus funciones habituales de supervisión y fiscalización. Hubiera sido relevante conocer la cantidad de entidades públicas involucradas, la estrategia para llevar a cabo esta labor de fiscalización y su frecuencia. Esto permitiría un estimado de los recursos que se requieren para tener mayor información sobre qué tan fácilmente asumibles serán.

En lo que respecta a las empresas, se menciona que la implementación de la alternativa implica costos asociados con la identificación, desconexión y disposición del cableado aéreo en mal estado o en desuso. Sin embargo, no se aborda el tema de los costos relacionados con la elaboración de los planes y la atención de fiscalizaciones. Es evidente también que al haber contado el reglamento con una obligación general como elaborar planes, se complicará estimar cuántos recursos les demandará a las empresas poder cumplirlos.

Aunque en el Anexo 6 del MTC se señala que la alternativa 3 (reglamentar la Ley 31595) es la que más impactos positivos tiene, no se proporciona información o evidencia clara que respalde esta afirmación, ni se ofrecen datos concretos más allá de las descripciones realizadas.

En resumen, la evaluación de este componente revela un conocimiento aún incipiente sobre su finalidad.

Mecanismos de implementación, monitoreo y evaluación (componentes 5 y 6 del AIR ex ante)

El quinto componente, referente a los mecanismos de implementación, describe el desarrollo de estos procedimientos para asegurar la viabilidad de la mejor alternativa. En esta etapa, se debe verificar que el diseño de la alternati-

va regulatoria elegida incentive el cumplimiento de manera proporcional a la gravedad de las potenciales consecuencias derivadas de su incumplimiento²¹.

Cabe destacar que el reglamento de la Ley 31595 es una intervención del tipo comando y control. Esto significa que se obliga a cumplir un requerimiento específico, en este caso, presentar un plan, y se basa en la ecuación coerción-sanción para ejercer control normativo²². Este mecanismo no fue diseñado por el regulador, en este caso el MTC, sino por el legislador, dado que en el artículo 5 de la Ley 31595 se establecen las sanciones por incumplimiento, que van de cinco a veinte Unidades Impositivas Tributarias.

Considerando lo extenso que puede ser elaborar un informe AIR, el regulador se vería beneficiado de eximirse de presentar este capítulo en tanto la norma con rango superior ya establece el mecanismo y la estrategia a seguir para motivar el cumplimiento, sin que se aprecie mayor informante relevante en el desarrollo del informe AIR presentado.

Finalmente, el componente relativo a los mecanismos de monitoreo y evaluación describe los métodos para verificar el cumplimiento de los objetivos establecidos. En este caso, se esperaría encontrar un indicador que permita medir el progreso hacia la meta de reducción del problema asociada al «alto índice de cableado aéreo en desuso o en mal estado en áreas urbanas a nivel nacional»²³. Sin embargo, en el informe AIR, este acápite hace referencia al Indicador de Progreso de Retiro (IPR), el cual se medirá a través del número de informes recibidos y validados por las EFA, con la expectativa de alcanzar el 100% en 24 meses.

Esta metodología plantea una oportunidad de mejora significativa, dado que la cantidad de informes recibidos no necesariamente reflejará un avance real en la reducción del cableado aéreo en desuso. Esto representa un área de oportunidad importante que requiere ser abordada y deberían considerarse indicadores que evalúen el avance y resultados directos en la eliminación de dichos cables.

Además, los resultados esperados en términos de reducción del problema no están siendo considerados ni medidos adecuadamente. Esto resalta la ne-

21 Presidencia del Consejo de Ministros, *Manual del Evaluador del AIR Ex Ante* (Lima: Secretaría de Gestión Pública, Subsecretaría de simplificación y análisis regulatorio, Comisión Multisectorial de Calidad Regulatoria, 2022).

22 Marco Emilio Salusso, *Regulación ambiental: Los bosques nativos. Una visión económica*. (Buenos Aires: Universidad de Belgrano, 2008). <https://mpr.ub.uni-muenchen.de/16662/>

23 MTC, «Anexo 6...», 1.

cesidad de desarrollar una base de datos sólida y establecer métricas precisas para evaluar el progreso real de la solución de este importante problema.

3.3. Proceso de consulta

Los procesos de consulta buscan complementar el diseño de propuestas normativas y la información disponible para la toma de decisiones políticas²⁴. Asimismo, una consulta pública amplia está vinculada al respeto de los principios democráticos de gobernanza y a un Estado de derecho sólido²⁵.

En el artículo 14 del Reglamento del AIR ex ante se establece que la entidad debe programar y organizar la consulta pública en dos modalidades: la temprana, que es previa al diseño del proyecto regulatorio, y la publicación del proyecto, en la etapa de elaboración y desarrollo. Cabe destacar que, para asegurar un proceso de implementación adecuado, mediante Resolución de Secretaría de Gestión Pública n.º 012-2021-PCM-SGP, se aprobó la guía de publicación.

En los lineamientos brindados por la PCM, se establece la elaboración de un plan de consulta pública, el cual contiene doce pasos e involucra la selección de partes interesadas, determinación de herramientas de consulta, entre otros.

En el informe AIR ex ante, se hace referencia a la consulta pública temprana, la cual se realizó a través de la difusión de la Agenda Temprana 2023 del MTC, aprobada mediante Resolución Ministerial n.º 079-2023-MTC/01. Al respecto, efectivamente se realizó una difusión de esta problemática en el marco de la programación regulatoria del año 2023. Cabe destacar que una de las herramientas de consulta son las publicaciones, que funcionan como mecanismos de amplio alcance para conocer la opinión de todos los ciudadanos que tengan acceso a la publicación²⁶.

Si bien no es una consulta propiamente activa, se podría indicar que todos los problemas públicos consignados en la programación regulatoria pasarían el filtro de la consulta temprana por haber publicado su problema.

24 Armando Cáceres, *Manual de Aplicación ACB y ACE para la presentación o evaluación de proyectos de Ley* (Lima: Consorcio de Investigación Económica y Social, 2017).

25 Melissa Johns y Valentina Saltane, «Citizen Engagement in Rulemaking. Evidence on Regulatory Practices in 185 Countries», *Policy Research Working Paper 7840* (World Bank Group, 2016).

26 Presidencia del Consejo de Ministros, *Consulta pública...*

Más tarde, el proyecto normativo fue publicado del 10 al 21 de julio de 2023, mediante Resolución Ministerial n.º 839-2023-MTC/01, donde se obtuvo activa participación ciudadana, recibiendo 132 sugerencias entre personas naturales, estudios jurídicos, gremios, empresas, entidades públicas, entre otros. El expediente AIR ex ante contiene un informe de consulta pública y su matriz de comentarios. Cabe destacar que la publicación del proyecto estuvo a disposición por diez días hábiles.

Adicionalmente, el informe indica que se sostuvieron reuniones virtuales de coordinación con el Ministerio de Energía y Minas, el Ministerio del Ambiente, el Osiptel, Osinergmin y el OEFA. Si bien la selección de partes interesadas incluye también a empresas públicas, privadas concesionarias y proveedores de infraestructura pasiva, no se observa que estos hubieran participado en las reuniones, aunque sí fueron activos en la presentación de comentarios.

Si bien se evidencia un cumplimiento de las disposiciones normativas en cuanto a la consulta pública, es importante destacar que no se observa una diferencia significativa con respecto a las prácticas anteriores, ya que aún se emplea la matriz de comentarios habitual y el proceso integral de consulta sigue siendo principalmente pasivo, tanto en la etapa temprana como en la etapa de la publicación del proyecto.

Se reconoce que el cambio principal radica en la publicación de la agenda temprana y en el aprovechamiento de las reuniones virtuales dentro del marco de este proyecto. No obstante, es relevante señalar que en las reuniones sostenidas no se observó diálogo con el sector privado, limitándose estas únicamente a organismos del gobierno nacional, sin la participación de municipalidades. En cualquier caso, las herramientas de consulta y la guía proporcionadas pueden seguir siendo consultadas y constituyen instrumentos para fomentar las buenas prácticas y promover la mejora continua en este componente.

4. Consideraciones finales

A raíz de la aprobación del Decreto Supremo n.º 007-2024-MTC, Reglamento de la Ley 31595, que busca promover la descontaminación ambiental mediante el retiro del cableado aéreo en desuso o en mal estado en las zonas urbanas del país, se llevó a cabo una revisión del cumplimiento del proceso de calidad regulatoria al cual se sometió este instrumento normativo.

Se observa que este reglamento cumplió con los requisitos establecidos en los instrumentos construidos para asegurar la calidad regulatoria en nuestro país, resaltando la publicación del problema en la Agenda Temprana del MTC y el cumplimiento de los mecanismos de consulta pública como aspectos positivos. Sin embargo, surge la reflexión sobre la conveniencia de incluir o diferenciar en la Agenda Temprana aquellos reglamentos que son obligatorios por mandato legal. Esta medida podría facilitar la identificación de leyes pendientes de reglamentar y permitirles un tratamiento diferenciado, evitando pasar por todos los componentes del AIR ex ante. No obstante, ello requeriría un ajuste al formato actual y estructura de la Agenda Temprana.

A pesar de los avances mencionados, existen oportunidades de mejora para determinar el contexto y la magnitud del problema público abordado en este expediente AIR en particular. Se aprecia que no se contó con datos representativos a nivel nacional ni evidencia en las causas subyacentes planteadas. La falta de información concreta sobre zonas prioritarias y la ausencia de indicadores claros puede limitar su medición posterior de efectividad.

Asimismo, se observa que la estrategia adoptada en el Decreto Supremo n.º 007-2024-MTC no responde necesariamente a una estrategia del Estado, sino que se basa en la obligación legal de que las empresas concesionarias elaboren planes de retiro. Esto plantea una reflexión sobre la necesidad de realizar un expediente AIR ex ante para justificar una decisión donde la estrategia la elaborará un tercero, lo que cuestiona el valor agregado del AIR ex ante en estos casos. El diseño de esta intervención también puede resultar de la información limitada al estudiar el problema público en este caso, así como de no contar con evidencias en el análisis causal.

Adicionalmente, no se realizó una aproximación de aquello que significará para el Estado en materia de costos, ni tampoco para los privados; asimismo, los indicadores planteados para la medición de su progreso son el número de informes, lo cual evidencia que los resultados esperados en términos de eliminación de cables en desuso no están siendo considerados.

En conclusión, si bien se realizó y aprobó un AIR ex ante, este no necesariamente cumple con las características esperadas en el marco de los principios establecidos y los manuales técnicos aprobados.

Si bien se destaca la importancia del AIR ex ante como herramienta para el diseño de estrategias regulatorias basadas en evidencia, resulta observable que un reglamento aparentemente básico, cuya estrategia principal es trasladada a terceros, haya sido sometido a este proceso. ¿Estamos utilizando el

AIR ex ante como una herramienta para diseñar una regulación efectiva o simplemente como un requisito burocrático más? Existe el riesgo de que el proceso de AIR se convierta en un trámite más, en lugar de una herramienta para promover regulación de alta calidad.

Si bien se espera que el reglamento aprobado contribuya a la descontaminación visual y al retiro de cableado aéreo en desuso, es importante reconocer la debilidad potencial de un diseño regulatorio que no se sustente necesariamente en un análisis exhaustivo de datos y evidencia. Este ejercicio puede servir para reflexionar realmente sobre qué tipo de normativas requieren elaborar expedientes de AIR ex ante, cuál es su verdadera finalidad y la importancia de contextualizar con datos adecuados el problema y sus causas para poder abordar una estrategia desde el Estado, en los casos que corresponda, evitando forzar las herramientas de calidad regulatoria.

REFERENCIAS

- Baldwin, Robert, Martin Cave y Martin Lodge. «Cost-Benefit Analysis and Regulatory Impact Assessment». *Understanding regulation: theory, strategy and practice*, 315-337. Nueva York: Oxford University Press, 2011.
- Blanc, Florentin, Donald Macrae y Giuseppa Ottimofiore. *Understanding and addressing the Risk Regulation Reflex*. Dutch Risk and Responsibility Programme, 2015.
- Cáceres, Armando. *Manual de Aplicación ACB y ACE para la presentación o evaluación de proyectos de Ley*. Lima: Consorcio de Investigación Económica y Social, 2017.
- Department for Business and Trade. *Better Regulation Framework: Guidance*. Londres: Department for Business & Trade, 2023.
- European Commission. *Better Regulation Guidelines*. Bruselas: European Commission, 2021.
- Farias, Pedro, Richard Alcorn, Daniel Trnka, Manuel Flores, Delia Rodrigo, Eliezer Olivares y Ana María Zárate Moreno. *¿Preparados para regular? Lecciones y desafíos de la regulación en América Latina y el Caribe*. Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo, 2022. <http://dx.doi.org/10.18235/0004329>
- Johns, Melissa y Valentina Saltane. «Citizen Engagement in Rulemaking. Evidence on Regulatory Practices in 185 Countries». *Policy Research Working Paper 7840*. World Bank Group, 2016.
- Ministerio de Transportes y Comunicaciones (MTC). «Dictamen final de la Comisión Multisectorial de Calidad Regulatoria». PDF. 9 de febrero de 2024. https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/6058321/5366827-dictamen-final_pds-chatarreo-vf.pdf?v=1710512070
- Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones (MTC). «Agenda temprana». PDF. s.f. <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/4082796/Anexo.pdf?v=1675218907>

Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones (MTC). «Anexo 6. Formato para la presentación de resultados del análisis de impacto regulatorio ex ante (Informe AIR)». PDF. 31 de enero de 2023. <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/6058309/5366827-1-informe-air-ex-ante-pds-cableado-aereo.pdf?v=1710457935>

Montes Tapia, Karina y Luis Ferney Moreno Castillo. *Mejora regulatoria. Análisis de impacto normativo*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2021.

Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). *Política Regulatoria en el Perú: uniendo el marco para la calidad regulatoria*. Revisiones de la OCDE sobre reforma regulatoria. París: Éditions OECD, 2018. <https://doi.org/10.1787/9789264279001-es>

Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) *Regulatory Impact Assessment. OECD Best Practice Principles for Regulatory Policy*. Paris: OECD Publishing, 2020.

Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). *OECD Regulatory Policy Outlook 2021*. París: OECD Publishing, 2021. <https://doi.org/10.1787/38b0fdb1-en>

Presidencia del Consejo de Ministros. *Manual para la aplicación del Análisis de Impacto Regulatorio Ex Ante*. Lima: Secretaría de Gestión Pública de la Presidencia del Consejo de Ministros, 2021.

Presidencia del Consejo de Ministros. *Consulta pública en el marco del Análisis de Impacto Regulatorio (AIR)*. Lima: Presidencia del Consejo de Ministros, 2021. <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/2057612/GUIA%20CONSULTA%20PUBLICA.pdf.pdf?v=1628009570>

Presidencia del Consejo de Ministros. *Manual del Evaluador del AIR Ex Ante*. Lima: Secretaría de Gestión Pública, Subsecretaría de simplificación y análisis regulatorio, Comisión Multisectorial de Calidad Regulatoria, 2022.

Radaelli, Claudio. *CEPA strategy guidance note on Regulatory Impact Assessment*. United Nations, Department of Economic and Social Affairs, 2021.

Karina Montes Tapia

Renda, Andrea, Lorna Schrefler, Giacomo Luchetta y Roberto Zavatta. *Assesing the costs and benefits of regulation*. Bruselas: European Commission, Secretariat General, 2013.

Salusso, Marco Emilio. *Regulación ambiental: Los bosques nativos. Una visión económica*. Buenos Aires: Universidad de Belgrano, 2008. <https://mpr.ub.uni-muenchen.de/16662/>

CONFLICTO DE INTERESES

La autora no presenta conflicto de intereses.

FINANCIAMIENTO

Autofinanciado

Trayectoria académica de la autora

Karina Montes Tapia. Economista por la Universidad Nacional Agraria La Molina. Magíster en Gestión Pública por la Universidad ESAN. Interés académico sobre temas regulatorios y política pública.