

Promoviendo competencia en mercados locales en el Perú



Una aplicación subnacional
de la Herramienta de Análisis
de Mercados y Política de
Competencia del Banco Mundial
Piloto en Piura



GRUPO BANCO MUNDIAL



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Departamento Federal de Economía,
Formación e Investigación DEFI
Secretaría de Estado para Asuntos Económicos SECO

Promoviendo competencia en
mercados locales en el Perú

Copyright © 2023 por Banco
Internacional de
Reconstrucción y Fomento/
Banco Mundial

1818 H Street, N.W.
Washington, D.C. 20433, U.S.A.
www.bancomundial.org.pe

Los resultados, interpretaciones y conclusiones expresados en este reporte son, en su totalidad, de los autores y no deben ser atribuidos en forma alguna al Banco Mundial, a sus organizaciones afiliadas, a los miembros de su Directorio Ejecutivo ni a los países que representan.

El Banco Mundial no garantiza la exactitud de la información incluida en este reporte. Por esta razón, no acepta responsabilidad alguna por cualquier consecuencia derivada del uso o interpretación de este documento.

Los límites, los colores, las denominaciones y demás información contenida en los mapas de este reporte no presuponen, por parte del Grupo del Banco Mundial, juicio alguno sobre la situación legal de cualquier territorio, ni el reconocimiento o aceptación de dichos límites.

Derechos y permisos

El material de esta publicación está protegido por el derecho de propiedad intelectual. Las solicitudes de autorización para reproducir partes de esta publicación deberán enviarse al oficial senior de Comunicaciones Pablo Andrés Rivero de la Oficina del Banco Mundial para el Perú. Cualquier otra pregunta sobre los derechos y licencias debe ser dirigida al Banco Mundial en el Perú al número +51 (01) 622 2300.

Promoviendo competencia en mercados locales en el Perú

Una aplicación subnacional
de la Herramienta de Análisis
de Mercados y Política de
Competencia del Banco Mundial
Piloto en Piura

Este documento ha sido preparado como parte de las actividades del componente de políticas de competencia del Programa de Clima de Inversiones Multi-país Perú *Growth*, promovido por la Corporación Financiera Internacional (IFC, por sus siglas en inglés) del Grupo Banco Mundial (GBM), con el apoyo de la Secretaría de Estado para Asuntos Económicos de Suiza (SECO) para el Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual (INDECOPI). Dicho programa está liderado por Ernesto Franco, Oficial de Operaciones de IFC.

Este reporte se basa en la herramienta de Análisis de Políticas de Competencia y Mercados (MCPAT, por sus siglas en inglés) del GBM, que se utiliza para identificar y evaluar los posibles efectos anticompetitivos de la intervención del gobierno en los mercados, informar el desarrollo de estrategias efectivas para promover la competencia y brindar apoyo técnico en temas relacionados con la competencia en economías emergentes.

El MCPAT alinea efectivamente las intervenciones del gobierno con los principios de competencia, considerando las características inherentes del mercado, para que las empresas luchen por la eficiencia y, en última instancia, conduzcan a un mayor bienestar. En particular, el MCPAT del GBM proporciona una herramienta integral para (i) comprender qué sofoca la dinámica de competencia efectiva en mercados específicos, incluidos los incentivos gubernamentales para que las empresas compitan e inviertan; (ii) diseñar políticas de competencia más efectivas; y (iii) evaluar los efectos esperados de las intervenciones de la política de competencia para priorizar las reformas y proporcionar evidencia que ayude a superar las limitaciones del entorno político. También ofrece una combinación personalizada de los siguientes módulos temáticos como prismas a través de los cuales se pueden analizar las reformas para promover el buen funcionamiento de los mercados: (i) análisis de la dinámica del mercado y la competencia, (ii) regulación del mercado y políticas sectoriales; (iii) aplicación efectiva de la ley de competencia y (iv) ayudas de Estado, empresas públicas y neutralidad competitiva.

Sobre la base de esta herramienta y como parte del Programa Perú *Growth*, Indecopi elaboró un Manual Interno para sistematizar los pasos analíticos que le permitan adaptar la metodología del MCPAT al mandato de la Secretaría Técnica Regional de Eliminación de Barreras Burocráticas (SRB) para eliminar barreras burocráticas. El objetivo es que la SRB pueda enfocar sus esfuerzos en identificar y eliminar aquellas barreras burocráticas que limitan la competencia y así contribuir de manera significativa a la implementación de una Política de Competencia en el Perú.

Este informe es resultado de un trabajo conjunto entre la Secretaria Técnica Regional de Eliminación de Barreras Burocráticas del INDECOPI y el Unidad Global de Políticas de Competencia de la Práctica Global de Mercados, Competencia y Tecnología.

El documento fue preparado por un equipo liderado por Graciela Miralles (Economista Senior) y Soulange Gramegna (Especialista en Competencia) de la Unidad Global de Mercados, Competencia y Tecnología del Banco Mundial, con insumos de María Antonieta Merino (Especialista en Regulación), José Miguel Villascusa (Consultor) y Ana Belén Ruival (Consultora). Agradecemos a Tanja Goodwin (Senior Country Economist, ELCDR) y Tania Begazo (Senior Economist, ETIMT) por las sugerencias y comentarios proporcionados en el proceso. El apoyo administrativo fue brindado por Itami Okumura.

El equipo desea agradecer al Gobierno del Perú por sus valiosos aportes, con especial agradecimiento a Francisco Ochoa Mendoza, Secretario Técnico Regional de Eliminación de Barreras Burocráticas del INDECOPI, y a su equipo: Luis Willian Espejo, Fiorella Francia, Michelle Portilla, María Fernanda Romero, y Eva García. De igual manera, agradecemos a las empresas y municipalidades que aceptaron sostener entrevistas durante las visitas de campo programadas como parte del piloto realizado.

La supervisión general del equipo estuvo a cargo de Martha Martínez Licetti, Gerente de la Unidad Global de Mercados, Competencia y Tecnología del Banco Mundial, y de Damien Shiels, IFC Senior Manager, Upstream and Advisory Secretariat, Cross-Cutting Solutions.

Índice

Resumen ejecutivo	16
<hr/>	
1. La eliminación de barreras regulatorias como elemento clave de la política de competencia peruana	29
<hr/>	
2. Aplicación de la metodología MCPAT en Piura	40
Paso 1 Identificación de sectores prioritarios	41
Pasos 2 y 3 Análisis de mercados y su interacción con las intervenciones del Estado que afectan la competencia en sectores prioritarios	44
1. Comercio minorista y turismo	54
2. Manufactura: Agroindustria	62
3. Servicios de transporte	68
4. Telecomunicaciones	74
5. Electricidad	82
6. Gas natural	86
Pasos 4 y 5 Estrategia de priorización para lograr reformas: impacto y factibilidad	91
<hr/>	
3. Barreras eliminadas durante el piloto y consideraciones finales	107
<hr/>	
Referencias	113
<hr/>	
Anexos	116
Anexo 1: Preparando la primera misión a Piura	116
Anexo 2: Medir el impacto de las reformas / intervenciones de competencia	122

Figuras, recuadros y tablas

Figura 1. Metodología para identificar, clasificar y priorizar oportunidades de mejora regulatoria para la competencia	19
Figura 2. Sectores priorizados	20
Figura 3. Desempeño de mercado en sectores priorizados	21
Figura 4. Contribuciones de los factores al crecimiento del PBI, promedio 2002–2019, puntos porcentuales	30
Figura 5. Tasa de pobreza para países de ingreso medio alto (\$6.85/día en paridad de poder de compra 2017), 2010–2023	30
Figura 6. Desigualdad a nivel regional: Perú vs LAC y resto del mundo	31
Figura 7. Elementos de una política efectiva de competencia	35
Figura 8. Evolución de barreras eliminadas voluntariamente a nivel regional	37
Figura 9. Potencial de impacto a nivel subnacional	37
Figura 10. MCPAT	40
Figura 11. Criterios de priorización de sectores	41
Figura 12. Sectores priorizados	44
Figura 13. Interacción entre características de mercado e intervenciones públicas y privadas que influyen su desempeño	45
Figura 14. Tipos de efectos que pueden generar las regulaciones, actuaciones o disposiciones que limitan la entrada o refuerzan la posición de los incumbentes	49
Figura 15. Tipos de efectos que pueden generar las regulaciones, actuaciones o disposiciones que favorecen los acuerdos entre competidores o limitan la capacidad de las empresas de definir sus variables estratégicas	50
Figura 16. Tipos de efectos que pueden generar las regulaciones, actuaciones o disposiciones que discriminan o protegen intereses económicos	51
Figura 17. Reducción en número de pymes formales entre 2019 y 2020 (var. %)	59
Figura 18. Principales empresas exportadoras	64
Figura 19. Tamaño empresarial 2020	64
Figura 20. Principales países exportadores: Rendimientos de uva (t/ha)	67
Figura 21. Principales países exportadores: Rendimientos de mango (t/ha)	67
Figura 22. Evolución de exportación agropecuaria (US\$ millones)	67
Figura 23. Superficie agrícola sin riego tecnificado en Piura (%)	67

Figura 24. Velocidad de descarga promedio 4G por región (Mbps, media)	79
Figura 25. Calidad de servicio a nivel distrital por operador	79
Figura 26. Concesiones de gas del Perú	88
Figura 27. Hogares que cuentan con cuatro servicios básicos (porcentaje respecto del total de hogares)	90
Figura 28. Árbol de decisión en proceso de PEVBB	92
Figura 29. Piura: Relación entre catastro disponible y porcentaje de terreno agrícola sin riego tecnificado (proxy de inversión)	98
Figura 30. Piura: Relación entre catastro disponible (proxy) y recaudación predial	98
Figura 31. Distribución de restricciones, de acuerdo con impacto en el mercado	101
Figura 32. Distribución de restricciones por sector, de acuerdo con impacto en el mercado	101
Figura 33. Distribución de restricciones, de acuerdo con nivel de factibilidad	104
Figura 34. Distribución de restricciones por sector, de acuerdo con nivel de factibilidad	104
Figura 35. Barreras burocráticas eliminadas voluntariamente	108
Figura 36. Medidas a realizar por la SRB, de acuerdo con los órganos de competencia	109
Figura 37. Teoría de Cambio: efectos e impacto de las barreras burocráticas identificadas en el sector de telecomunicaciones	110
Figura 38. Participación de empresas operadoras de telecomunicaciones en el mercado de antenas, a nivel nacional 2022	112
Figura 39. Número de habitantes por antenas 4G a nivel departamental	112

Recuadro 1: Evidencia internacional del impacto de la remoción de barreras regulatorias a nivel nacional y subnacional	31
Recuadro 2: El mandato de barreras burocráticas	34
Recuadro 3: La institucionalidad de la eliminación de barreras burocráticas dentro del INDECOPI	37
Recuadro 4: Priorización de sectores por parte de la SRB en base a la metodología del MCPAT	42

Recuadro 5: Labor de rastreo normativo y materialización de la SRB	52
Recuadro 6: El caso Formulario Único de Instalación de Infraestructura de Telecomunicaciones (FUIT)	77
Recuadro 7: Programa de Eliminación Voluntaria de Barreras Burocráticas	91
Recuadro 8: Recomendaciones para estimar impacto <i>ex ante</i>	95
Recuadro 9: Indicios de impacto <i>ex ante</i> - Ausencia de catastro	98
Recuadro 10: Impacto de la eliminación de barreras en el sector de telecomunicaciones	110
Recuadro 11: Estimación de impacto en Filipinas	122
Recuadro 12: Caso específico: Té morado en Kenia	124
Recuadro 13: Medición de impacto a través del método de diferencias en diferencias: Experiencia de reforma en regulaciones municipales	125
<hr/>	
Tabla 1. Potenciales áreas de reforma priorizadas por sector	25
Tabla 2. Insumos estadísticos para la priorización de sectores	43
Tabla 3. Ejemplos de potenciales restricciones a la competencia en los sectores de comercio minorista y hotelería y turismo	58
Tabla 4. Barreras burocráticas identificadas por la SRB en los sectores de comercio minorista y hostelería	60
Tabla 5. Diferencias en certificaciones y permisos entre proveedores logísticos y productores agrícolas	65
Tabla 6. Ejemplos de potenciales restricciones a la competencia en los sectores de manufactura/agroindustria	66
Tabla 7. Ejemplos de potenciales restricciones a la competencia en el sector de transporte	71
Tabla 8. Barreras burocráticas identificadas por la SRB en el sector de servicios de taxi	72
Tabla 9. Ejemplos de potenciales restricciones a la competencia en el sector de telecomunicaciones	78
Tabla 10. Barreras burocráticas identificadas por la SRB en el sector de telecomunicaciones	80

Tabla 11. Ejemplo de potenciales restricciones a la competencia en el sector de la electricidad	84
Tabla 12. Barreras burocráticas identificadas por la SRB en el sector de la electricidad	85
Tabla 13. Ejemplos de potenciales restricciones a la competencia en el sector de gas natural	89
Tabla 14. Barreras burocráticas identificadas por la SRB en el sector de gas natural	90
Tabla 15. Criterios para evaluar impacto en el mercado	100
Tabla 16. Criterios para evaluar nivel de factibilidad de reforma	103
Tabla 17. Potenciales áreas de reforma priorizadas por sector	105
Tabla 18. Desagregación de impacto de la reforma a partir de información proporcionada por Industrias Njeru	124
Tabla 19. Variables relevantes para medir impacto por tipo de restricción	126



Principales abreviaciones

ANA	Autoridad Nacional del Agua
BB	Barrera burocrática
CEB	Comisión de Eliminación de Barreras Burocráticas
CEM	Campos electromagnéticos
CLC	Comisión de Defensa de la Libre Competencia
CCD	Comisión de Fiscalización de la Competencia Desleal
CONAMER	Comisión Nacional de Mejora Regulatoria
FONAFE	Fondo Nacional de Financiamiento de la Actividad Empresarial del Estado
FUIT	Formulario Único de Instalación de Infraestructura de Telecomunicaciones
GBM	Grupo Banco Mundial
IFC	<i>International Finance Corporation</i>
INDECOPI	Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual
INEI	Instituto Nacional de Estadística e Informática
MCPAT	<i>Markets and Competition Policy Assessment Tool</i>
MIDAGRI	Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego
MTPE	Ministerio de Trabajo y Promoción de Empleo
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
OMS	Organización Mundial para la Salud
OSINERGMIN	Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería
PBI	Producto bruto interno
PEVBB	Programa de Eliminación Voluntaria de Barreras Burocráticas
PMR	<i>Product Market Regulation</i>
SECO	Secretaría de Estado para Asuntos Económicos de Suiza
SENASA	Servicio Nacional de Sanidad Agraria
SERNANP	Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado
SRB	Secretaría Técnica Regional de Eliminación de Barreras Burocráticas
TUPA	Texto Único Ordenado de Procedimientos Administrativos

Resumen ejecutivo

Este informe utiliza la herramienta de Análisis de Mercados y Políticas de Competencia (MCPAT, por sus siglas en inglés), desarrollada por el Banco Mundial, para evaluar los mercados y las políticas de competencia en el departamento de Piura. Mediante este análisis, el informe busca proporcionar información sobre cómo mejorar las regulaciones para promover un entorno de mercado más competitivo, impulsando así el desarrollo económico y la productividad en Piura.

La eliminación de barreras burocráticas impulsa la competencia y fortalece el sector privado, promoviendo el crecimiento económico en el Perú

La competencia es esencial para impulsar el crecimiento económico e inclusivo en el Perú, donde la presión competitiva en los mercados locales es relativamente débil. La evidencia empírica de diversos países muestra que una mayor competencia conlleva mejoras en el desempeño económico y aumentos en la productividad, lo cual beneficia a los consumidores a través de precios más bajos. Sin embargo, según evaluaciones del Banco Mundial y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), a través del indicador de Regulación de Mercados de Productos (PMR en inglés), aún existen barreras regulatorias en los sectores de servicios e industrias de red que limitan la competencia. Por lo tanto, es necesario mejorar el entorno regulatorio para fortalecer la competencia y promover un crecimiento económico más sólido y beneficioso para todos.

El mandato del Indecopi para identificar y eliminar barreras burocráticas constituye un elemento clave para la mejora del entorno regulatorio de cara a fortalecer la competencia y apoyar el desarrollo del sector privado. En el Perú, el Grupo Banco Mundial ha resaltado la relación entre la eliminación de barreras burocráticas a nivel subnacional y el crecimiento económico del país. Según un estudio realizado por esta institución, el 70 por ciento de las barreras burocráticas declaradas ilegales¹ en 2013 correspondieron a sectores clave de la economía local, como transporte, telecomunicaciones, comercio minorista, construcción/inmobiliaria y turismo. Además, Schiffbauer & Sampi (2019) recopilaron evidencia sobre la eliminación de barreras regulatorias a nivel regional entre 2013 y 2014 en 1,800 municipios peruanos, concluyendo que las empresas ubicadas en municipios que eliminaron barreras regulatorias experimentaron mejoras en la productividad en comparación con municipios similares donde no se eliminaron dichas barreras. Esta evidencia respalda la importancia de eliminar barreras burocráticas para impulsar el crecimiento económico y mejorar la productividad en el Perú.

1. La capacidad para declarar la ilegalidad de ciertas barreras burocráticas por parte del Indecopi se basa en la Ley de Prevención y Eliminación de Barreras Burocráticas aprobada por el Decreto Legislativo N° 1256.

En este contexto, la eliminación de barreras burocráticas es un componente fundamental para el desarrollo de una política de competencia en el Perú. Una política de competencia efectiva debe (i) promover regulaciones y otras intervenciones que faciliten la entrada de nuevas empresas y fomenten la rivalidad en el mercado; (ii) garantizar la neutralidad competitiva y (iii) asegurar la aplicación efectiva de las leyes de competencia. Al eliminar las barreras burocráticas, se crea un entorno propicio para la competencia, lo que a su vez impulsa el crecimiento económico y promueve la innovación en el sector privado del país.

La Secretaría Técnica Regional de Eliminación de Barreras Burocráticas (SRB) desempeña un papel crucial en los primeros dos pilares de una política de competencia efectiva, y este papel puede ser fortalecido al incorporar los criterios del MCPAT en su estrategia de priorización y eliminación de barreras. La aplicación del MCPAT permite comprender cómo la eliminación de barreras burocráticas, incluso aquellas de alcance limitado, puede tener un impacto significativo en las empresas y los consumidores finales. La incorporación de los criterios del MCPAT al marco analítico de la SRB permitirá priorizar la eliminación de ciertas barreras que afectan la competencia en sectores clave. En este sentido, este informe no busca establecer relaciones de causalidad entre barreras burocráticas y sus efectos sobre la dinámica en el mercado, sino priorizar aquellas que por su naturaleza y las características del mercado tendrían un efecto más nocivo.

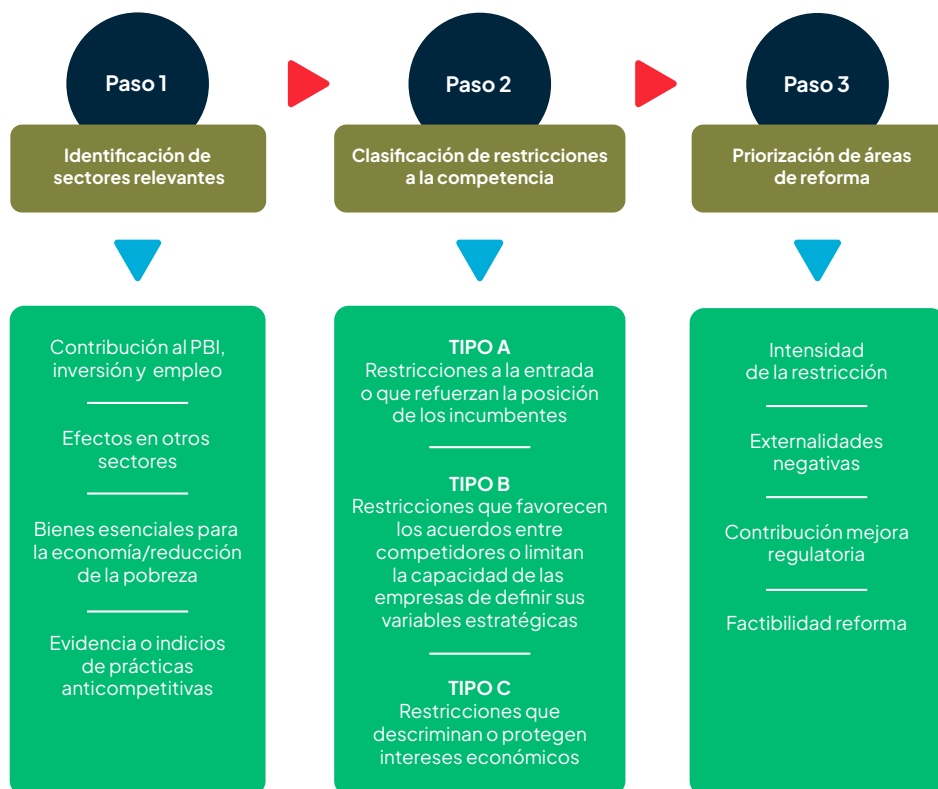
La implementación eficaz y eficiente del mandato de la SRB es esencial para proteger y ampliar los beneficios que resultan de mercados abiertos y competitivos. La aplicación del MCPAT reveló que el Perú es un país con normas relativamente procompetitivas en comparación con otros países de la región. Sin embargo, este estándar está siendo socavado por regulaciones, actuaciones o disposiciones a nivel nacional y subnacional con efectos importantes en mercados locales. Si bien, en el Perú, las facultades regulatorias se concentran a nivel central, la aplicación de las competencias administrativas de gobiernos regionales y municipales puede ser igualmente determinante para la entrada y permanencia en los mercados.

El marco de análisis propuesto evalúa intervenciones públicas y privadas a nivel subnacional que impactan la competencia en sectores clave para la región de Piura

La metodología del Banco Mundial aplicada en este informe identifica restricciones en sectores económicos importantes para Piura que tienen un impacto significativo en la competencia, y sugiere alternativas regulatorias menos distorsionantes que puedan lograr los objetivos de política pública deseados. Este marco analítico permite clasificar y ponderar las regulaciones por su efecto en la competencia, con un enfoque sectorial de las regulaciones a nivel subnacional, detectando aspectos de mejora y considerando el mandato de la SRB en el país.

- i. Para identificar los sectores que serán evaluados en términos de competencia, la metodología considera criterios como la contribución al producto bruto interno (PBI), la generación de insumos esenciales y la existencia de deficiencias en los mercados.
- ii. A continuación, se clasifican las restricciones subnacionales en función de su efecto en competencia; se divide en restricciones a la entrada o que refuerzan la posición de los incumbentes (Tipo A), restricciones que favorecen los acuerdos entre competidores o limitan la capacidad de las empresas de definir sus variables estratégicas (Tipo B) y restricciones que discriminan o protegen intereses económicos (Tipo C).
- iii. Finalmente, la priorización de áreas de reforma se basa en el impacto esperado sobre la competencia y el desempeño del sector, así como en la factibilidad de la reforma.

Figura 1. Metodología para identificar, clasificar y priorizar oportunidades de mejora regulatoria para la competencia



Fuente y elaboración: Unidad Global de Mercados, Competencia y Tecnología del Banco Mundial.

Inicialmente, los sectores priorizados para este análisis fueron **manufactura, comercio, transporte, telecomunicaciones y hotelería y turismo**. Por un lado, se seleccionaron ciertos sectores debido a su relevancia en el PBI y el consumo local, así como su importancia estratégica. Según las estadísticas del Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), la manufactura representó el 22 por ciento del PBI piurano en 2021. Dentro de manufactura, se decidió enfocar el estudio en el subsector de agroindustria dado su papel en la generación de empleo y el crecimiento de las exportaciones. El comercio, que asimismo incluye hoteles y restaurantes, representó el 15 por ciento del PBI piurano en 2021. El turismo también fue priorizado debido a su importancia estratégica para la recuperación local en el contexto de la postpandemia. Por otro lado, los sectores de transporte y comunicaciones fueron priorizados debido a que son industrias de red y tienen amplio impacto en otros sectores de la economía. Tanto transporte como telecomunicaciones tienen altos niveles de encadenamiento productivo, ya que facilitan el comercio y otras actividades económicas. Dada la tendencia hacia la digitalización de servicios y el teletrabajo impulsada por la pandemia, la calidad del servicio de telecomunicaciones adquiere una importancia especial.

En la segunda visita de campo a Piura, se decidió ampliar el alcance del análisis a los sectores de **gas natural y electricidad** debido a la identificación de **potenciales barreras burocráticas a nivel municipal que dificultaban la expansión de la cobertura en estos servicios**. Siguiendo la naturaleza dinámica del MCPAT, después de la primera visita de campo a Piura y de un análisis normativo preliminar, se observó que las empresas de servicios públicos, como el gas natural y la electricidad, enfrentaban dificultades similares a los proveedores de infraestructura pasiva y operadores de telecomunicaciones, lo que parecía afectar directamente su capacidad para ampliar la cobertura tanto en el ámbito residencial como industrial. En este contexto, cabe destacar que Piura se encuentra hasta 15 puntos porcentuales por debajo del promedio nacional en acceso a servicios básicos. La Figura 2 muestra la selección final de sectores priorizados.

Figura 2. Sectores priorizados

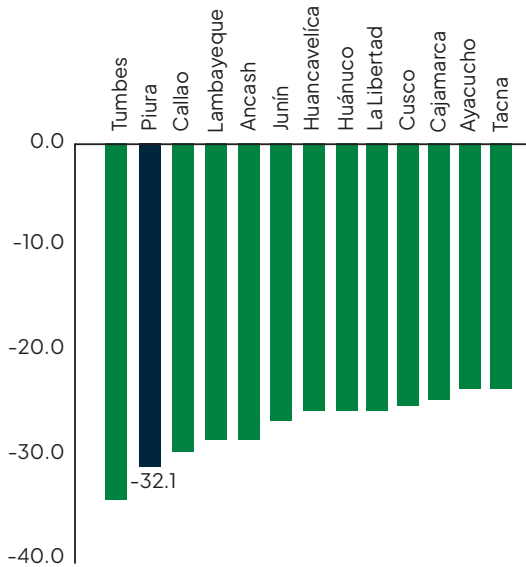


Fuente y elaboración: Unidad Global de Mercados, Competencia y Tecnología del Banco Mundial.

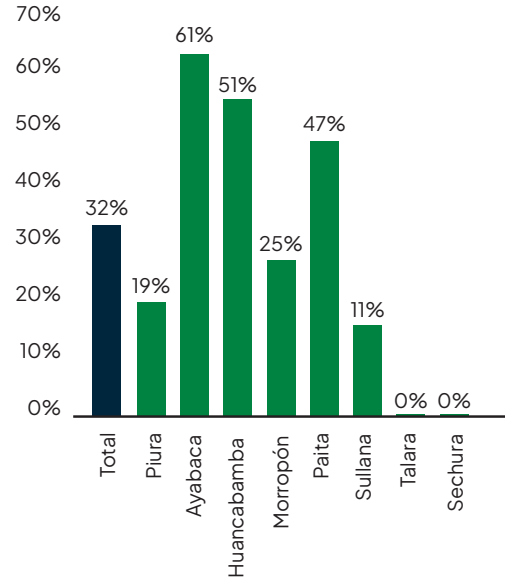
La Figura 3, a continuación, presenta indicadores de desempeño de sectores priorizados. En particular, se observa que Piura experimentó una caída mayor entre 2019 y 2020 en pymes formales en contraste con otras regiones del país. También se observa que la región aún tiene potencial de crecimiento en inversión en riego tecnificado y en ampliación de cobertura de servicios públicos.

Figura 3. Desempeño de mercado en sectores priorizados

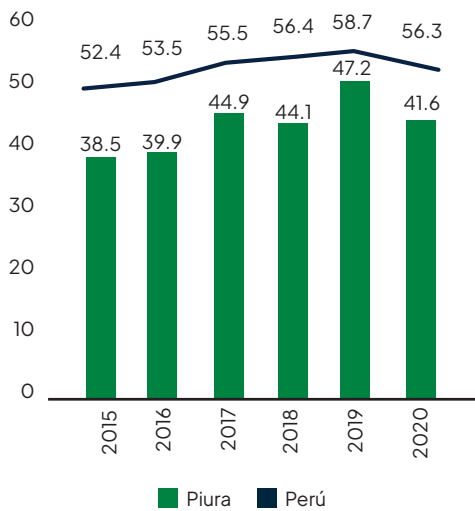
Piura fue la segunda región en el Perú con mayor reducción en número de pymes formales entre 2019 y 2020 (var. %)



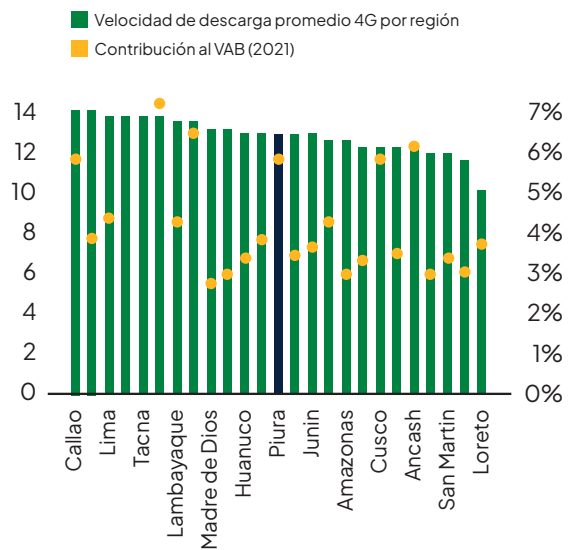
El 32 por ciento de la superficie agrícola en Piura aún no cuenta con riego tecnificado (%)



Piura se encuentra por debajo del promedio nacional en el porcentaje de hogares que cuentan con cuatro servicios básicos: agua potable, servicios higiénicos, alumbrado público y energía para cocinar (% respecto del total de hogares) ...



... y ocupa el puesto 13 en velocidad de descarga de datos promedio, a pesar de ser la sexta región en términos de contribución al PBI (Mbps, media)



Fuente: Produce, Sunat, INEI, Osiptel

Una vez determinados los sectores prioritarios, se identificaron potenciales restricciones a la competencia sobre la base de entrevistas realizadas durante las visitas de campo y análisis normativos puntuales. Esta identificación, si bien no fue exhaustiva, ofrece un ejemplo práctico de la aplicación subnacional de la metodología del MCPAT y su conexión con el marco analítico de identificación de barreras burocráticas por parte de la SRB. Una contribución importante del MCPAT, que por su diseño considera tanto restricciones normativas (*de iure*) como de aplicación (*de facto*), es reforzar la identificación por parte de la SRB de barreras burocráticas “de acción” adicionalmente a aquellas barreras de carácter normativo. Por último, los análisis normativos se enfocan en restricciones a la competencia a nivel subnacional. Sin embargo, existen casos en los que se identifican leyes nacionales o de carácter sectorial que influyen en el desarrollo de mercados locales. Cabe señalar que existen sectores en los que, por su naturaleza, la solución eficiente es que opere una sola empresa, como por ejemplo, gas natural y ciertos segmentos de electricidad y telecomunicaciones. En dichos sectores, la metodología del MCPAT no sugiere que deban entrar otros operadores; lo que propone es identificar restricciones a la expansión del servicio (dentro de una concesión, por ejemplo) y en qué medida éstas podrían afectar a la competencia entre diferentes productos o servicios sustitutos.

Comercio minorista y turismo

Ciertas intervenciones públicas y privadas podrían afectar la entrada de operadores formales en el comercio minorista y, por tanto, podrían haber acelerado la reducción de pymes observada en la región. Entre ellas, la falta de actualización de los registros catastrales, que, por ejemplo, puede limitar la entrada de bodegueros en zonas rurales. Por otro lado, la capacidad de los pequeños comerciantes para operar en los mercados de abastos locales podría estar siendo limitada tanto por decisiones de las municipalidades como de las propias asociaciones de comerciantes. Estas asociaciones tendrían la capacidad de decidir sobre la participación de nuevos puestos en los mercados locales mientras que las municipalidades podrían desfavorecer a ciertas categorías de comerciantes, obligándolos, por ejemplo, a vender en zonas más alejadas del centro. Finalmente, los aparentes problemas en el otorgamiento de licencias para la construcción de estaciones de combustible de venta al público cuando estas requieren permisos sectoriales podrían desincentivar tanto a nuevos competidores como a las empresas existentes.

En el sector turismo, el supuesto requerimiento a los hoteles de obtener licencias adicionales para usos ya incluidos en sus propias licencias hoteleras podría igualmente afectar el comienzo de sus operaciones. Otro aspecto problemático sería la inconsistencia entre requisitos municipales y aquellos del Ministerio de Cultura respecto a los locales que operan en las zonas históricas.

Aparentemente, algunas grandes empresas habrían logrado obtener licencias de funcionamiento tras largas y costosas gestiones con la municipalidad. Por ello, este tipo de restricciones puede tener un impacto particularmente negativo para las pymes, con menos recursos para hacer frente a estas trabas frente a sus competidores más grandes.

Manufactura y agroindustria

En manufactura y agroindustria también se observaron dificultades debido a la ausencia de planes de desarrollo urbano o conflictos de delimitación territorial que parecen complicar la obtención de licencias de funcionamiento. A este tipo de restricciones se sumaría la inclusión de requisitos originalmente no contemplados en procedimientos de titulación de tierras o la existencia de formalidades adicionales en procedimientos de habilitación de tierras para fines agrícolas, como visados y notarizaciones. Otro aspecto importante es el uso del agua donde la falta de actualización de los bloques de riego podría crear dificultades para otorgar licencias o derechos de uso a nuevos operadores. Al igual que en el sector de comercio minorista, estas restricciones otorgarían ventajas a las grandes empresas con recursos suficientes para superar las barreras de entrada. Asimismo, la reducción de dichas barreras podría contribuir a un mejor desempeño en las agroexportaciones, promoviendo un sector que cuenta con gran potencial de crecimiento.

Transporte

Las presuntas restricciones a ciertos servicios de transporte, desde el *delivery* en moto en determinadas zonas hasta el transporte privado de trabajadores por las propias empresas agroindustriales durante la temporada de cosecha, podrían limitar la entrada, y encarecen las operaciones comerciales. El traslado de terminales de buses a la periferia de ciertas ciudades podría estar desfavoreciendo a empresas de buses formales frente a empresas de colectivos (o combis) que aún pueden recoger pasajeros del centro. Incluso las asociaciones de transportistas de carga podrían estar promoviendo prácticas en beneficio de los transportistas locales que perjudicarían el dinamismo en los mercados y la exportación agroindustrial. Si bien este tipo de restricciones puede estar enfocado en controlar la congestión vehicular, es importante considerar alternativas que sean igualmente adecuadas para lograr el mismo objetivo sin distorsionar los mercados ni desincentivar la inversión formal.

Telecomunicaciones

Las limitaciones a la instalación de infraestructura pasiva pueden restringir la entrada de nuevos operadores y reforzar la posición de los incumbentes. Las restricciones observadas van, desde disposiciones municipales que impiden el despliegue de infraestructuras, como la falta de actualización de zonas de amortiguamiento donde no se permite su instalación, hasta otras restricciones que generan costos adicionales de instalación y operación, como el cobro de tasas que pueden afectar la rentabilidad de negocio o la necesidad de autorización por parte de las asociaciones vecinales afectadas. Si bien es importante considerar tanto los beneficios potenciales de desarrollar las infraestructuras de red como preocupaciones sociales asociadas, el acceso a internet es fundamental para la productividad de Piura, donde se ha observado un despliegue insuficiente de infraestructura pasiva, específicamente antenas. Al igual que en el caso de transporte, sería importante identificar alternativas regulatorias que sean adecuadas para abordar el mismo objetivo sin desincentivar la inversión.

Electricidad

La falta de claridad regulatoria parece dificultar la compartición de infraestructura entre proveedores de telecomunicaciones y proveedores de servicios públicos/energéticos del sector eléctrico a pesar del mandato legal para su implementación. Una de las principales dificultades es la falta de claridad regulatoria en cuanto a las responsabilidades por posibles impactos o daños al agregar activos de telecomunicaciones a las redes eléctricas. Además, solo la mitad de las negociaciones entre empresas operadoras de servicios públicos de telecomunicaciones y concesionarios de energía eléctrica se cierran con éxito, por lo que se viene optando por la emisión de mandatos de compartición. Este es un desafío que el gobierno peruano reconoce, y existen esfuerzos conjuntos con el GBM por impulsar soluciones. Otro desafío es el saneamiento legal necesario para la instalación de postes eléctricos. En muchos casos, los catastros están desactualizados o hay población asentada sin documentación de propiedad.

Gas natural

La falta de procedimientos administrativos para la expansión de la cobertura de gas natural podría restringir el despliegue de infraestructura. Por un lado, los Textos Únicos de Procedimientos Administrativos (TUPA) municipales no incluyen normativas para el tendido de la red de gas. Por otro lado, los problemas de jurisdicción entre las municipalidades generarían desde la duplicidad de procedimientos hasta dificultades en la zonificación. Además, según lo indicado en entrevistas con distintos agentes del sector público y privado, algunas municipalidades piuranas estarían tratando las solicitudes de expansión de cobertura en la red de gas natural como trámites de conformidad de obra, equiparando el ducto de gas con un edificio y cobrando por metro lineal. Otras municipalidades habrían realizado liquidaciones supuestamente excesivas o exigido cartas fianza y pólizas de seguro por cada permiso de ejecución de redes, lo cual puede generar demoras de meses.

La identificación de áreas de reforma en cada uno de los sectores prioritarios fue complementada con el análisis de la viabilidad e impacto esperado, considerando tanto el impacto de las restricciones en la competencia como los efectos indirectos de estas restricciones en otros sectores económicos, de cara a plantear recomendaciones concretas (ver Tabla 1).

Tabla 1. Reformas priorizadas por sector

Sector económico	Reformas prioritarias	Impacto en el mercado	Factibilidad	Contribución de la reforma regulatoria	Grado de priorización 1/
Comercio	Falta de reconocimiento por parte de las municipalidades de licencias de funcionamiento otorgadas por órganos sectoriales competentes (e.g., en el caso de gasolineras)	Medio Riesgo de prohibición absoluta en comercio. Se impide el desarrollo de la actividad	Medio Presunta BB 2/	Crea reglas predecibles para la entrada y permanencia en el mercado	
	Cambios en requisitos que implican que licencias con renovación automática dejen de serlo	Medio Sobrecosto en procedimientos de licencias, por demoras de tiempo	Medio Presunta BB	Crea reglas predecibles para la entrada y permanencia en el mercado	
Turismo	Zonas históricas: potencial inconsistencia entre requisitos municipales (inspecciones municipales) y del Ministerio de Cultura	Medio Sobrecosto plantea riesgo de prohibición absoluta a la permanencia en el mercado	Medio Presunta BB	Crea reglas predecibles para la entrada	
Agro industria	Exigencia de formalidades adicionales (visados, notalizaciones) en procedimientos de habilitación de tierras para fines agrícolas	Medio Incrementa costos de entrada y dificulta la obtención de bienes para la ampliación y/o desarrollo de actividades económicas	Alto BB	Disminuye costos de operación y promueve la entrada al mercado	
	Inclusión de requisitos originalmente no contemplados en procedimientos de titulación de tierras	Medio Sobrecosto plantea riesgo de prohibición absoluta a la titulación / permanencia en el mercado. Restringe derechos de propiedad	Alto BB	Disminuye costos de operación y promueve la entrada al mercado	
Transporte	Prohibición de <i>delivery</i> en motos en el centro de Piura	Alto Riesgo de prohibición absoluta puesto que se impide el desarrollo de la actividad	Medio Presunta BB	Promueve una menor intervención regulatoria y facilita la entrada de operadores con nuevos modelos de negocio	
	Potencial trato discriminatorio en la obligatoriedad de operar en terminales terrestres (buses y colectivos)	Medio Sobrecosto para el desarrollo de la actividad económica	Medio Presunta BB	Promueve una menor intervención regulatoria en aspectos que pueden ser dejados a la iniciativa privada	

Telecom	Exigencias que están fuera de la competencia municipal (e.g., conexiones subterráneas y canalizaciones de veredas y pistas)	Alto Limita ampliación de cobertura. Sobrecosto para la expansión de actividades	Alto BB	Disminuye costos de operación		
	Requisitos municipales adicionales para instalación de antenas (e.g., EIA, campaña de socialización, licencia social)	Alto Limita ampliación de cobertura. Sobrecostos para la expansión de cobertura	Medio Presunta BB	Disminuye costos de operación		
	Observaciones posteriores al otorgamiento de licencias para instalación de antena	Alto Limita ampliación de cobertura. Sobrecostos para la expansión de cobertura	Medio Presunta BB	Disminuye costos de operación		
	Revocaciones o declaraciones de nulidad a licencias otorgadas para la instalación de antenas	Alto Restricciones que dificultan la permanencia de operadores. Sobrecostos en la expansión de infraestructura	Medio Abogacía	Crea reglas predecibles para la entrada y permanencia en el mercado		
	Restricciones de zonas donde se puede instalar infraestructuras contrarias a la norma nacional	Alto Riesgo de prohibición absoluta en la expansión de infraestructura	Medio Presunta BB	Crea reglas predecibles para la entrada y permanencia en el mercado		
	Limitaciones para instalar infraestructura aérea	Alto Riesgo de prohibición absoluta en la expansión de infraestructura	Medio Presunta BB	Crea reglas predecibles para la entrada y permanencia en el mercado		
	Problemas en liquidaciones (cobros) por permisos (e.g., aquellos muy superiores a 1 UIT)	Medio Sobrecosto para el despliegue de infraestructura	Alto BB	Disminuye costos de operación		
	Exigencias de certificados de zonificación no detallados en el TUPA (p.e., expedientes firmados por ambientalistas y otros profesionales)	Medio Restricciones que dificultan la entrada. Se generan sobrecostos en procedimientos	Medio Presunta BB	Crea reglas predecibles para la entrada y permanencia en el mercado		
	Problemas en liquidaciones (cobro) de pagos adicionales por inspecciones	Medio Sobrecostos en la expansión de infraestructura	Medio Presunta BB	Disminuye costos de operación		
Gas natural	Exigencia de cartas fianza y pólizas de seguro por cada permiso de ejecución de redes	Medio Sobrecosto para el despliegue de infraestructura. Limita ampliación de cobertura	Alto BB	Disminuye costos de operación		
	Impedimentos para el tendido de redes	Alto Riesgo de prohibición absoluta en la expansión de infraestructura	Medio Presunta BB	Crea reglas predecibles para la entrada y permanencia en el mercado		
	Problemas en cobros de tendido de red	Medio Sobrecostos en la expansión de infraestructura	Medio BB	Disminuye costos de operación		
	Falta de consistencia de requerimientos de documentación entre municipalidades	Medio Sobrecosto en procedimientos de autorización. Limita el desarrollo de la actividad	Medio BB	Crea reglas predecibles para la entrada y permanencia en el mercado		

Transversal	Falta de resoluciones cuando se cumplen plazos de silencio administrativo positivo, necesarias para obtener otros tramites adicionales	Alto Dificulta ingreso y expansión de empresas	Alto BB	Crea reglas predecibles para la entrada y permanencia en el mercado	
	Incumplimiento o desconocimiento de plazos correspondientes a silencios administrativos	Medio Sobrecosto de actividades por demoras de tiempo	Alto BB	Crea reglas predecibles para la entrada y permanencia en el mercado	

Nota:

1/ El grado de priorización se subdivide en dos columnas. La izquierda está referida al impacto en el mercado, mientras que la derecha, a la factibilidad de eliminación.

2/ BB es el acrónimo de 'barrera burocrática de competencia de la SRB'. Presuntas BB son aquellas barreras que podrían caer dentro de la competencia de la SRB si se encontrase evidencia normativa o de materialización.

No se priorizó ninguna medida de reforma en electricidad debido a la poca factibilidad.

Fuente y elaboración: Unidad Global de Mercados, Competencia y Tecnología del Banco Mundial, SRB.

La eliminación de barreras burocráticas por parte de la SRB en el contexto de la aplicación de la metodología del MCPAT ya ha generado importantes ahorros de costos y podría tener un impacto significativo en la mejora de las dinámicas de los mercados piuranos.

Hasta julio de 2023, la SRB ha aplicado su mandato de manera amplia en la región de Piura, logrando gestionar de manera exitosa la eliminación de cincuentauna (51) barreras burocráticas. Las entidades dispuestas a realizar reformas a través del Programa de Eliminación Voluntaria de Barreras Burocráticas (PEVBB) fueron las municipalidades distritales de La Unión y Veintiséis de Octubre, así como las municipalidades provinciales de Piura y Sullana. Estas barreras afectaban principalmente a los sectores de comercio minorista y telecomunicaciones, si bien algunas tenían una naturaleza transversal. Solo el ahorro directo en costos derivados principalmente del sector de telecomunicaciones, se ha calculado por el Indecopi en dos millones de soles. Sin embargo, el impacto de dinamizar este sector va mucho más allá y debe tener en cuenta no solo los efectos de mayor acceso y mejora en la calidad del servicio sino la potencial inversión adicional que generaría el despliegue de infraestructura.

El impulso de una estrategia de priorización sobre la base de impacto elevaría aún más la contribución de la SRB a la mejora de las condiciones de los mercados y los marcos regulatorios en servicios clave para el desarrollo económico. Actualmente, la SRB prioriza sectores a nivel departamental para llevar a cabo el rastreo normativo, lo cual es positivo. Sin embargo, con los recursos humanos y económicos adecuados, podría fortalecer aún más su estrategia al reducir el enfoque en la identificación de barreras en el rastreo normativo y aumentar los esfuerzos para identificar barreras más estructurales, especialmente aquellas que afectan la entrada de nuevos competidores y el dinamismo de los mercados, lo cual suele perjudicar a las micro, pequeñas y medianas empresas. En este contexto, la SRB tiene como objetivo replicar el piloto realizado en la región de Piura en otras regiones del Perú de cara a afianzar el mandato sobre barreras burocráticas como una herramienta de reforma procompetitiva.



1. La eliminación de barreras regulatorias como elemento clave de la política de competencia peruana

La competencia es fundamental para activar los motores del crecimiento económico inclusivo en el Perú. La evidencia empírica en diversos países como Australia, Reino Unido y México, entre otros, indica que una mayor competencia permite a los países alcanzar mejoras en su desempeño económico e incrementos en productividad, lo que beneficia directamente a los consumidores a través de menores precios para bienes y servicios.² La competencia impulsa el crecimiento y la innovación a través de tres canales principales: (i) induciendo a las empresas a tomar medidas para mejorar la productividad, como la mejora de productos o procesos: el “efecto interno” (Aghion et al., 2004), (ii) mejorando la asignación de recursos hacia productores y sectores más eficientes o “efecto intermedio” (Syverson, 2011), y (iii) fomentando dinámicas de mercado que permitan a las empresas menos eficientes salir del mercado mientras se crea espacio para empresas más eficientes (“componente de selección”) (Eslava et al., 2013). Eliminar el exceso de regulaciones en los mercados facilita la entrada de nuevos operadores y la tracción de inversiones (Dauda, 2020).

Sin embargo, la capacidad de las regulaciones de mercados de producto peruanos para promover la competencia es susceptible de mejora. De acuerdo con las evaluaciones realizadas por el Banco Mundial y la OCDE a través del indicador de Regulación de Mercados de Productos (PMR, por sus siglas en inglés), aún existen espacios importantes para mejorar el entorno regulatorio en el Perú de forma tal que se fortalezca la competencia. En efecto, los resultados de la aplicación de esta herramienta en 2020 —que mide el grado en que la política regulatoria de un país inhibe la competencia en ciertos sectores— apuntan a barreras regulatorias en los sectores de servicios e industrias de red y la ausencia de herramientas para la simplificación y evaluación de las regulaciones como algunos de los factores que contribuyen al carácter restrictivo del marco regulatorio. Por otro lado, la ausencia de marcos regulatorios plantea un reto para el despliegue de infraestructura en casos como el gas natural, cuya instalación recién empieza en algunas regiones. Además, existen muchas regulaciones municipales que generan sobrecostos, y que afectan principalmente a los consumidores y a las micro y pequeñas empresas.

Asimismo, la competencia en los mercados locales sigue siendo relativamente débil, lo que socava la eficiencia económica y afecta negativamente tanto a consumidores como empresarios. Las barreras regulatorias a la competencia sofocan el desarrollo económico local. Recientes estudios demuestran que las regulaciones subnacionales sobre el transporte, la agricultura, el turismo, el comercio minorista y otros sectores están ralentizando el crecimiento de las economías locales y socavando el poder de los incentivos competitivos para reducir los precios al consumidor.³

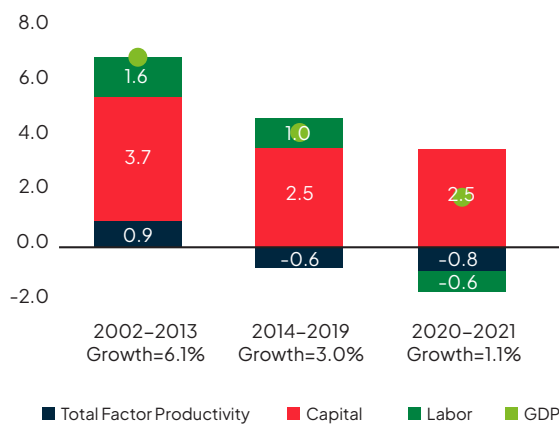
2. Banco Mundial, Licetti and Kitzmuller. (2012). “Competition Policy: Encouraging Thriving Markets for Development”.

3. Banco Mundial. (2015). Combatiendo regulaciones que restringen la competencia a nivel subnacional: Estado de Tabasco, México.

De igual manera, las regulaciones subnacionales sobre permisos de instalación de infraestructura o derechos de paso en transporte también pueden afectar negativamente el despliegue de servicios de red al inflar los costos de expansión de la red y la cobertura, especialmente entre operadores móviles y proveedores de servicios públicos, como agua y desagüe, gas natural y electricidad.⁴

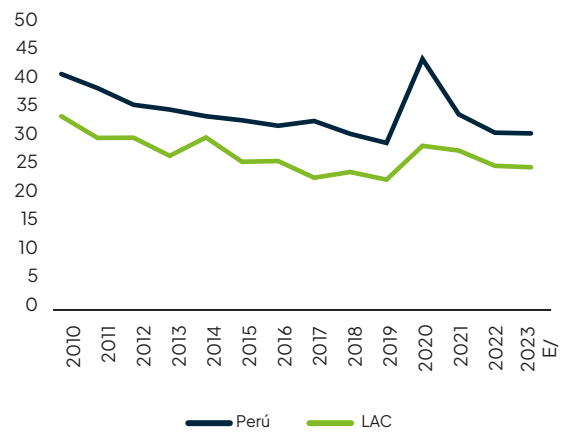
Para recuperar niveles de crecimiento económico que permitan reducir brechas, el Perú deberá hacer reformas procompetitivas que apoyen el aumento de la productividad y la reducción de la informalidad en las distintas regiones del país. La economía peruana actualmente sufre los estragos de múltiples crisis internacionales, la volatilidad política interna, y eventos climáticos nocivos en el norte del país. Durante los años de pandemia, el país solo creció 1.1 por ciento en promedio, tomando en cuenta la contracción causada por la paralización económica de 2020. El crecimiento en productividad se deterioró aún más —ya había caído entre 2014 y 2019— y hubo pérdida de empleo (Figura 4). Como resultado, se revirtió la tendencia de disminución de la pobreza que caracterizó a los últimos treinta años (Figura 5). La Figura 6 muestra que el nivel de desigualdad en términos de ingresos en el Perú es bastante mayor a la del grueso de países con niveles de PBI comparables, y esta desigualdad se profundiza a nivel subnacional. Así pues, la identificación y eliminación de trabas a la competencia es fundamental para fomentar la eficiencia en los mercados peruanos, especialmente los mercados locales. Nota

Figura 4. Contribuciones de los factores al crecimiento del PBI, promedio 2002–2019, puntos porcentuales



Fuente: Macro Poverty Outlook, Banco Central del Perú.

Figura 5. Tasa de pobreza para países de ingreso medio alto (\$6.85/día en paridad de poder de compra 2017), 2010–2023

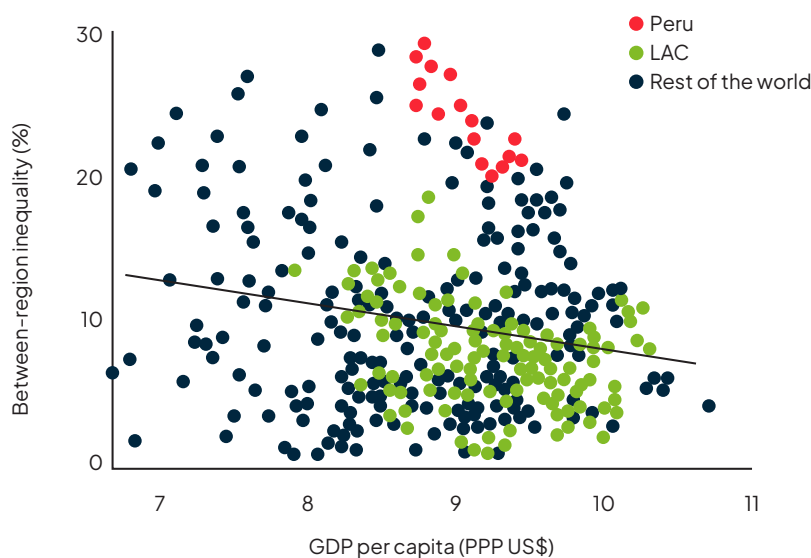


Nota: 2023 proyectado.

Fuente: Macro Poverty Outlook for LAC.

4. Banco Mundial. (2014). Combatiendo regulaciones que restringen la competencia a nivel subnacional: Estado de Oaxaca, México.

Figura 6. Desigualdad a nivel regional:
Perú vs LAC y resto del mundo



Fuente: Global Monitoring Database (GMD), Equipo de Desarrollo estadístico del Banco Mundial, usando el paquete de Stata Datalibweb, encuesta disponible para 2005–2018. La desigualdad en términos de ingresos se calcula usando el Theil index. Cada punto es una observación de un país y año.

Recuadro 1: Evidencia internacional del impacto de la remoción de barreras regulatorias a nivel nacional y subnacional

Estudios empíricos han demostrado que la remoción de regulaciones anticompetitivas tiene un impacto positivo en indicadores macroeconómicos clave. Los indicadores PMR, —desarrollados por la OCDE para medir cuán restrictivas son las regulaciones de mercados de producto y cómo estas pueden afectar las condiciones de competencia en los mercados a nivel de la economía en general—, han demostrado que la reducción en los niveles del indicador PMR puede tener efectos positivos en diversos aspectos de la economía, tales como:

- **Incrementar el PBI per cápita.** En Croacia, la modificación de las regulaciones para alcanzar los estándares fijados por la Unión Europea para 2015 en los sectores de energía, telecomunicaciones y transporte puede implicar un incremento del orden del 1.4 al 2.8 por ciento en el PBI per cápita.



- **Incrementar el crecimiento de la productividad.** Se ha estimado que, en términos generales, si un país pudiera trasladarse del valor promedio del PMR hacia el nivel óptimo de este indicador, incrementaría su productividad en 1–1.5 por ciento por año. Las ganancias acumuladas en productividad en mercados minoristas y de servicios profesionales podrían estar en un rango del 3–13 por ciento en un periodo de 7 años.
- **Incrementar los ratios de inversión.** En Italia, se ha estimado que, si las regulaciones convergen hacia los estándares establecidos por Estados Unidos, los ratios de inversión se incrementarían en 3.3 por ciento desde 6.8 hasta 10.1 por ciento.
- **Incrementar el crecimiento de las exportaciones en las industrias de insumos.** De acuerdo con estimaciones realizadas, si en 1998 Francia hubiese modificado su indicador PMR hacia el nivel establecido en el Reino Unido, sus exportaciones se habrían incrementado en 70 por ciento en lugar de 16 por ciento, que fue el real incremento.

Los cambios regulatorios subnacionales fueron esenciales en la Política Nacional de Competencia de Australia, una de las iniciativas de reforma estructural más completa del mundo. Según estudios, agregaron de forma estimada un 2.5 por ciento al PBI de Australia.⁵ En 1995, las autoridades federales y estatales acordaron implementar un plan para eliminar sistemáticamente barreras regulatorias a la competencia y adoptar reformas que fomenten el dinamismo de mercado y la neutralidad competitiva. Para incentivar la acción a nivel del Estado, el gobierno federal aumentó el presupuesto para transferencias a aquellos estados que aplicasen principios de competencia al emitir normas y que se apegasen a sus compromisos de la Política Nacional de Competencia.

En India, las regulaciones del mercado de productos, restrictivas a nivel subnacional, han inhibido el crecimiento de la productividad. Un estudio de la OCDE de 2010 que usó datos del entorno regulatorio de 21 estados en la India encontró que aquellos estados en los cuales las regulaciones disminuían los incentivos económicos para que las empresas compitan tendieron a tener menores tasas de crecimiento en productividad que los estados en los que la regulación fomentaba mayor competencia. Los estados con marcos regulatorios similares a los de las economías desarrolladas en mercados de productos tienden a atraer mayor inversión extranjera.

Otras experiencias relevantes incluyen Estados Unidos, donde la desregulación de horarios de apertura en el sector del comercio minorista generó un incremento de 5 por ciento en los niveles de empleo y de entre 5–11 por ciento en los ingresos; **Kenia,** donde la eliminación del control de precios en el maíz generó un ahorro para los consumidores de US\$10.1 millones de

5. Productivity Commission. (2005). "Review of National Competition Policy Reforms". Report No. 33. Canberra.

dólares, y la eliminación de la intervención estatal incrementó la disponibilidad de este recurso para dichos consumidores; y, por último, **Tailandia**, donde la eliminación de restricciones a los controles de precios en el mercado de transporte generó una reducción de 30 por ciento en los costos logísticos en la ruta Bangkok-Vientián.⁶

Fuente: Combatiendo regulaciones que restringen la competencia a nivel sub-nacional: Estado de Oaxaca, México (Banco Mundial, 2014).

En Perú, el Banco Mundial ha destacado la vinculación entre la eliminación de barreras burocráticas de carácter subnacional y el crecimiento económico del país. De acuerdo con un estudio realizado por esta entidad, un 70 por ciento de las barreras burocráticas que fueron declaradas ilegales en 2013 correspondió a sectores clave para la economía local, como el transporte, las telecomunicaciones, el comercio minorista, la construcción/inmobiliaria o el turismo. Asimismo, se identificó que más del 70 por ciento de las denuncias por barreras burocráticas correspondía a gobiernos subnacionales y casi la totalidad de estas barreras fueron declaradas ilegales.⁷ Un estudio que reunió evidencia sobre la eliminación de las barreras regulatorias en 1,800 municipios peruanos concluyó que las empresas ubicadas en municipios que eliminaron las barreras regulatorias de entrada experimentaron un aumento significativo en los ingresos sin aumentar los márgenes entre los precios y el costo de producción, lo que sugiere una mejora de la productividad.⁸

6. Arnold, J. (2005). *Trade and Transport Facilitation in Laos*. Washington, DC: World Bank.

7. Banco Mundial. (2015). *Peru – Building on success: Boosting Productivity for Faster Growth*, p. 52. Disponible: <http://bitly.ws/cWa4>

8. Schiffbauer, M. & Sampi, J. (2019). "Enforcing Competition and Firm Productivity: Evidence from 1,800 Peruvian Municipalities". Los autores aprovechan los cambios legislativos de 2013/14, que aumentaron las facultades de la SRB, para hacer un análisis cuasiexperimental de diferencias en diferencias. Utilizando información del censo de establecimientos de 2008 a 2015 y la base de datos administrativa de barreras de INDECOPI, hallaron que la eliminación de las barreras de entrada subnacionales impulsó la productividad (ingresos) en aquellos establecimientos que operaban en municipalidades donde se habían producido las reformas, en comparación con aquellos establecimientos que operaban en municipalidades donde no hubo reformas. Disponible: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/31182>

El Decreto Legislativo N° 1256, que aprueba la Ley de Prevención y Eliminación de Barreras Burocráticas, define las barreras burocráticas como todas aquellas exigencias, requisitos, limitaciones, prohibiciones y/o cobros que imponen las entidades de la administración pública, dirigidos a condicionar, restringir u obstaculizar el acceso y/o permanencia de los agentes económicos en el mercado y/o que puedan afectar a los administrados en la tramitación de procedimientos administrativos sujetos a las normas y/o principios que garantizan la simplificación administrativa.

Las barreras burocráticas pueden ser actos administrativos, actuaciones materiales o estar contenidas en disposiciones. Las barreras burocráticas pueden materializarse o estar contenidas en disposiciones administrativas, contenidas generalmente en una norma (como por ejemplo, decreto supremo, resolución ministerial, resolución directoral, ordenanza municipal u otra norma de rango administrativo), en actos administrativos emitidos por las entidades administrativas (como por ejemplo, oficio, carta, resolución administrativa) o en actuaciones materiales que aprueben, emitan o realicen las entidades como las municipalidades, los gobiernos regionales, los ministerios y, en general, cualquier otra entidad, estatal o sujeta al régimen privado que ejerza función administrativa, como se refiere la norma administrativa peruana (Decreto Supremo N° 004-2019-JUS, que aprueba el Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General).

En ese sentido, las barreras burocráticas son la expresión de la función administrativa. Es decir, son el resultado del ejercicio de las actividades que ordinariamente realizan las autoridades administrativas en el marco de sus competencias. Por esa razón, cualquier otra medida impuesta por el Estado en ejercicio de una función distinta a la función administrativa (por ejemplo, una ley aprobada por el Congreso) no puede ser considerada como una barrera burocrática, aun cuando esta condicione o regule el desarrollo de actividades económicas o establezca reglas para la tramitación de procedimientos administrativos.

Solo se pueden inaplicar o eliminar aquellas barreras burocráticas que califiquen como ilegales y/o carentes de razonabilidad. Es decir, aquellas que no estén permitidas por ley, no sean proporcionales a los fines que persiguen o sean consideradas arbitrarias. Para que una actuación administrativa califique como una barrera burocrática no basta con que afecte el acceso o permanencia de una actividad económica; es necesario que la actividad esté permitida por el ordenamiento jurídico; en otras palabras, debe existir un mercado formal.

Fuente: Decreto Legislativo N° 1256 que aprueba la Ley de Prevención y Eliminación de Barreras Burocráticas.



Por otro lado, existe una correlación directa entre la herramienta de barreras burocráticas y la remoción de obstáculos a la competencia en el Perú. El análisis identificó por encima de 1,000 barreras burocráticas que incrementaron el costo de hacer negocios, desaceleraron la expansión de sectores clave, y prohibieron la entrada de competidores a un determinado mercado, o la posibilidad de que determinados actores compitan en igualdad de condiciones, con efectos adversos directos e indirectos en los consumidores.

En este contexto, la eliminación de barreras burocráticas constituye un elemento clave dentro de la política de competencia del Perú. Una política de competencia efectiva debe (i) promover regulaciones y otras intervenciones que faciliten la entrada de nuevas empresas y fomenten la rivalidad en el mercado; (ii) garantizar la neutralidad competitiva y (iii) asegurar la aplicación efectiva de las leyes de competencia. El diagrama que se presenta a continuación incluye los ejes esenciales de una política efectiva de competencia.

Figura 7. Elementos de una política efectiva de competencia

PROMOVIENDO COMPETENCIA EN LOS MERCADOS		
Regulaciones procompetitivas e intervenciones gubernamentales: abrir mercados y remover regulaciones sectoriales anticompetitivas	Neutralidad competitiva y apoyo estatal no distorsivo	Aplicación efectiva de la ley de competencia y refuerzo de las instituciones de mercado
Reformar políticas y regulaciones que fortalecen la posición de dominio: restricciones al número de empresas, monopolios legales, prohibiciones a la inversión privada, falta de regulación de acceso a facilidades esenciales	Controlar las ayudas estatales para evitar el favoritismo y minimizar las distorsiones a la competencia	Abordar los acuerdos colusorios que elevan los costos de insumos claves y productos finales y reducen el acceso a una variedad más amplia de oferta
Eliminar las intervenciones gubernamentales que conducen a resultados colusorios o aumentan los costos de la competencia: controles de precios y otras variables de mercado que aumentan el riesgo empresarial	Asegurar la neutralidad competitiva vis-à-vis empresas estatales	Prevenir las fusiones anticompetitivas
Reformar las intervenciones estatales que discriminan y dañan la competencia: marcos que distorsionan la igualdad de condiciones u otorgan altos niveles de discrecionalidad		Fortalecer el marco institucional y antimonopolio para combatir las conductas anticompetitivas y el abuso de posición dominante

Fuente: WBG-OECD (2016). Adaptado de Kitzmuller y Licetti. (2012). *Competition Policy: Encouraging Thriving Markets for Development*.

Contexto específico del proyecto

La implementación de una política de competencia efectiva en el Perú implica reforzar el rol de las instituciones de mercado, especialmente del Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y la Propiedad Intelectual (INDECOPI). El objetivo del Pilar II del proyecto MCICP: Peru (Peru Growth Program) de la Corporación Financiera Internacional (IFC, por sus siglas en inglés) y el equipo de la Secretaría Técnica Regional de Eliminación de Barreras Burocráticas (SRB) del INDECOPI es conectar el análisis de barreras burocráticas con un contexto más amplio: el análisis de las características, dinámicas y resultados de los mercados afectados. De esta manera, la SRB puede potenciar su rol para contribuir al dinamismo de los mercados a través de la remoción de barreras que estén afectando la competencia en los mismos.

Este enfoque permite:

- Entender/documentar cómo la eliminación de barreras burocráticas, incluso aquellas relativamente limitadas en su alcance, puede tener un impacto mucho más amplio para empresas y consumidores finales en los mercados.
- Identificar/priorizar el trabajo en aquellas barreras que puedan generar un mayor impacto positivo en los mercados.
- Elevar el rol del trabajo de la SRB dentro del marco de una Política Nacional de Competencia en el Perú.

La SRB tiene facultad para impulsar la eliminación de barreras en todas las regiones del Perú a partir de 2021, lo cual plantea una oportunidad enorme de mejorar el entorno regulatorio a nivel subnacional.⁹ Anteriormente, la labor de eliminación de barreras burocráticas a nivel regional estaba a cargo de doce oficinas regionales (ORI), que focalizaban sus esfuerzos en otras funciones a su cargo. Es así como, en 2017 sólo se eliminaron 261 barreras en La Libertad, Ica y Áncash. Mientras que, en 2019, con el apoyo de la SRB, la ORI Arequipa eliminó 3,235 barreras. En 2021 se dispuso que la SRB se adscriba simultáneamente a todas las doce ORI a nivel nacional con el objetivo de fortalecer la labor de eliminación de barreras burocráticas. En 2022 se logró eliminar barreras en 19 regiones del país. Como muestra la Figura 9, la labor de eliminación de barreras aún está en fases iniciales en la mayoría de las regiones del país. Esto plantea un inmenso potencial de reforma.

9. Mediante Resolución N° 004-2021-PRE/INDECOPI, publicada en el Diario Oficial El Peruano el 2 de julio de 2021, la SRB fue adscrita a las doce ORIS desde el 3 de agosto de 2021 en materia de eliminación de barreras burocráticas.

Figura 8. Evolución de barreras eliminadas voluntariamente a nivel regional

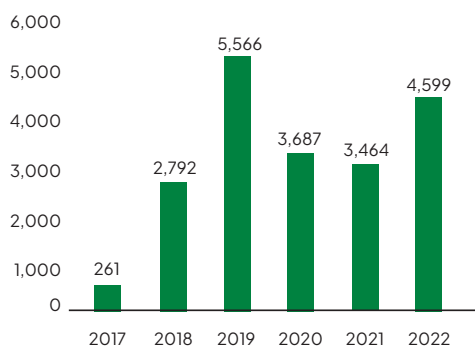
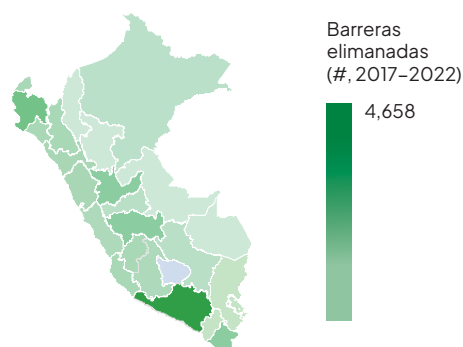


Figura 9. Potencial de impacto a nivel subnacional



Nota: La adscripción temporal de la SRB a las ORI comprende dos etapas:

Etapla I: Comprende las ORI La Libertad (10/08/2017-10/05/2018) y Piura (11/05/2018-12/05/2019).

Etapla II: Comprende las ORI Arequipa (3/01/2019-2/08/2021) y Junín (25/05/2019-2/08/2021).

Finalmente, a partir del 3/08/2021 se le otorga la adscripción simultánea a las doce ORI.

Fuente: SRB.

Recuadro 3: La institucionalidad de la eliminación de barreras burocráticas dentro del INDECOPI

La función de prevención y eliminación de barreras burocráticas tiene como objetivo procurar una eficiente prestación de servicios al ciudadano por parte de las entidades de la administración pública. Esta función es ejercida por el INDECOPI a través de los siguientes órganos administrativos:

La Comisión de Eliminación de Barreras Burocráticas (CEB) es la encargada de aplicar las leyes de control posterior y declarar la inaplicación de las barreras burocráticas ilegales y/o carentes de razonabilidad impuestas en Lima y Callao por entidades de la administración pública de cualquier nivel de gobierno. Tiene la potestad de disponer la inaplicación de barreras burocráticas con efectos particulares y generales, estas últimas cuando sean barreras ilegales. La CEB cuenta con una Secretaría Técnica que tramita los procedimientos de eliminación de barreras burocráticas y realiza acciones de investigación, supervisión y apoyo a la gestión de la CEB.



Las Comisiones Adscritas de las Oficinas Regionales del INDECOPI (las ORI), encargadas de evaluar la legalidad o razonabilidad de las barreras burocráticas impuestas por las entidades de gobierno regional y local, universidades y colegios profesionales en sus respectivas jurisdicciones. Las ORI tienen la potestad de disponer la inaplicación de barreras burocráticas con efectos particulares y generales, estas últimas en el caso de barreras burocráticas ilegales. A la fecha, son doce las ORI con competencias para evaluar la ilegalidad y razonabilidad de las barreras burocráticas. Cabe resaltar que el trabajo realizado por las ORI en su determinada región y/o localidad es sostenido por la Secretaría Técnica Regional de Eliminación de Barreras Burocráticas, la que posee adscripción simultánea a las doce ORI.

La Secretaría Técnica Regional de Eliminación de Barreras Burocráticas (SRB) brinda apoyo técnico a las ORI, que consiste en la identificación y resolución de barreras burocráticas impuestas por gobiernos locales, regionales, universidades y colegios profesionales dentro del ámbito geográfico de su competencia. Además, tiene la función de priorizar las acciones preventivas y persuasivas, a fin de promover la eliminación voluntaria y la no creación de nuevas barreras burocráticas presuntamente ilegales y/o carentes de razonabilidad.

La Sala Especializada en Eliminación de Barreras Burocráticas resuelve las apelaciones respecto de la inaplicación de barreras burocráticas ilegales y/o irracionales. La Sala también cuenta con una Secretaría Técnica que apoya en la tramitación de los procedimientos y realiza acciones de investigación.

La CEB y las ORI (con sus respectivas secretarías técnicas) son órganos de primera instancia administrativa, mientras que la Sala es un órgano de segunda y última instancia administrativa.

Fuente: Resolución N° 063-2021-PRE/INDECOPI; Texto Integrado del Reglamento de Organización y Funciones del Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual (INDECOPI).

Conectar la eliminación de barreras regulatorias con su impacto en competencia requiere un enfoque sistemático. Individualmente, cada barrera tiene un alcance limitado, pero juntas imponen una carga potencialmente paralizante a los nuevos participantes en el mercado o a las empresas que intentan crecer en el mismo. La difusión de barreras regulatorias entre instrumentos legales, sectores y jurisdicciones complica los esfuerzos para simplificarlos o eliminarlos. Además, el daño causado por cada disposición regulatoria depende de cómo se implemente y cuáles sean las características del mercado afectado. Asimismo, algunas barreras regulatorias pueden ser defendidas por intereses locales, lo cual dificulta su eventual inaplicación. El MCPAT es una metodología desarrollada por la Unidad Global de Mercados y Tecnología del Banco Mundial que brinda un enfoque sistemático para abordar el reto de identificar y remover barreras regulatorias con efectos en competencia tanto a nivel nacional como subnacional.

Porejemplo, México fue el primer país de América Latina que implementó un programa integral de reforma regulatoria subnacional centrado en la eliminación de barreras a la competencia, a través de la implementación del MCPAT. La implementación de esta metodología se inició en Oaxaca, y prosiguió en los estados de México y Tabasco para identificar barreras regulatorias a la competencia. En Oaxaca, la selección de los sectores prioritarios y el diseño de las reformas propuestas en el marco del MCPAT reflejaron el potencial de una mayor competencia para generar efectos indirectos positivos en otros sectores. En el estado de México, la aplicación del MCPAT se realizó como parte de una revisión exhaustiva de su marco normativo diseñada para atraer mayores inversiones, y dio prioridad a los parques comerciales, transporte e industria. Por su parte, en Tabasco, se vinculó el análisis a una estrategia más amplia para diversificar la economía del Estado y mejorar el desempeño de su sector de transporte.

En México, el MCPAT se integró en un programa de la iniciativa presidencial Justicia Cotidiana, que abarca las 32 entidades federativas. El MCPAT se adoptó oficialmente como parte del programa de mejora regulatoria subnacional de la Comisión Nacional de Mejora Regulatoria (CONAMER). A partir de ello, las 32 entidades federativas debían realizar una evaluación diseñada para identificar y eliminar las barreras regulatorias subnacionales a la competencia en sectores clave.

En el Perú, la incorporación de los criterios del MCPAT en el mecanismo de control de barreras burocráticas permite analizar el efecto de estas barreras en los mercados afectados en un contexto más amplio. De esta manera, se puede comprender cómo la eliminación de barreras burocráticas, incluso aquellas relativamente limitadas en su alcance, puede tener un impacto mucho más amplio para empresas y consumidores finales en los mercados. Esto es particularmente relevante en el análisis de proporcionalidad. Además, la incorporación de los criterios del MCPAT permite elevar el rol del trabajo de la SRB dentro del marco de una Política Nacional de Competencia en el Perú, a través de la priorización de ciertas barreras con efectos en competencia en sectores clave. En este sentido, cabe notar que este informe no busca establecer relaciones de causalidad entre barreras burocráticas y sus efectos sobre la dinámica en el mercado, sino priorizar aquellas que por su naturaleza y las características del mercado tendrían un efecto más nocivos.

El objetivo específico del presente informe es documentar la aplicación piloto del MCPAT en la región de Piura, de manera que pueda servir como referencia para la eventual aplicación del MCPAT en otras regiones del Perú. La región de Piura se designó como objeto del piloto por la experiencia previa de la ORI Piura entre 2018 y 2019, y el potencial agroexportador de la región. Piura es una región ubicada al norte del Perú, fronteriza con el Ecuador. Es la quinta región en términos de contribución al (PBI).¹⁰ De acuerdo con el censo nacional de 2017, tiene alrededor de 1.86 millones de habitantes, lo que representa 6 por ciento de la población del país.

Las tasas de pobreza e informalidad están por encima de los promedios nacionales. Según el “Reporte de empleo formal en la región Piura”, publicado por el Ministerio de Trabajo y Promoción de Empleo (MTPE), la tasa de pobreza total en Piura en 2019 se situaba entre 21.9 y 25.3 por ciento, mientras que el promedio nacional era 20.2 por ciento. En la misma línea, la tasa de empleo informal era 78.9 por ciento, 6.2 puntos porcentuales por encima del promedio nacional (72.7 por ciento).

2. Aplicación de la metodología MCPAT en Piura

El MCPAT es una metodología que permite identificar y priorizar reformas para mejorar la competencia en el mercado. Se puede implementar a través de cinco pasos, detallados en la Figura 10 a continuación, y explicados a lo largo de esta sección, aplicada a la región de Piura.

Figura 10. MCPAT



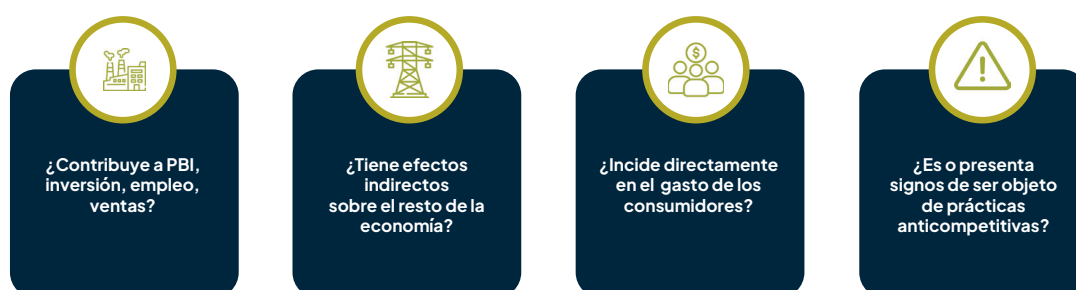
Fuente: Unidad Global de Mercados, Competencia y Tecnología del Banco Mundial.

10. INEI. (2021). Lima, 43.9%; Arequipa, 5.4%; La Libertad, 4.3%; Áncash, 3.9%; Piura, 3.8%.

Paso 1: Identificación de sectores prioritarios

Son cuatro los criterios empleados para identificar los sectores prioritarios como primer paso para realizar el análisis del MCPAT. Estos criterios requieren identificar si el sector (i) contribuye al PBI, la inversión, el empleo y las ventas; (ii) provee insumos esenciales a otros sectores y su desempeño tiene un impacto en otros sectores; (iii) incide directamente en el gasto de los consumidores; y (iv) es o presenta signos de ser objeto de prácticas anticompetitivas.

Figura 11. Criterios de priorización de sectores



Fuente: Unidad Global de Mercados, Competencia y Tecnología del Banco Mundial.

Este análisis implica un enfoque estático y un enfoque dinámico. El enfoque estático identifica aquellos sectores con mayor contribución o efectos en la economía al momento de hacer el análisis. Complementariamente, es recomendable también considerar si hay algún sector emergente con el potencial de ser particularmente relevante en el desarrollo del país a futuro. Esto puede ser una consideración estratégica en el análisis. Por su parte, el enfoque dinámico permite una aproximación prospectiva, de modo que se puede identificar los sectores que son relevantes para el potencial de desarrollo de la región, según ventajas comparativas.

Al evaluar si un sector presenta signos de prácticas anticompetitivas, también es útil considerar la propensión de determinados sectores a dichas prácticas, dadas las características del mercado y experiencia internacional. Un sector competitivo suele presentar una alta variedad de opciones de servicios y productos, dinamismo en la entrada y salida del mercado, así como cambios en cuotas de mercado y precios en respuesta a condiciones del mercado. De esta manera, la ausencia de estos factores puede ser un indicador de la falta de competencia y de la existencia de prácticas anticompetitivas. Para realizar el análisis de este criterio, corresponde verificar si INDECOPI (u OSIPTEL, en el caso del sector telecomunicaciones) ha investigado o sancionado prácticas contrarias a la competencia en el sector seleccionado en los últimos años. No obstante, la experiencia internacional también puede dar indicios de ciertos sectores que tienden a ser más propensos a prácticas anticompetitivas.

Los sectores priorizados en Piura inicialmente fueron manufactura, comercio, transportes, telecomunicaciones y hotelería y turismo. Esto tomó en cuenta indicadores cuantitativos de contribución a la economía (e.g., PBI, inversión, empleo), efecto en otros sectores (e.g. encadenamiento productivo), relevancia para el consumo (e.g., participación en la canasta básica familiar, inflación por producto), así como indicadores de posibles preocupaciones desde el punto de vista de competencia (e.g., casos previos de prácticas anticompetitivas). El Recuadro 4 muestra el detalle del análisis cuantitativo realizado por las áreas de Estudios Económicos y SRB del INDECOPI para el piloto. Además, se tomaron en cuenta criterios cualitativos, como qué sectores fueron particularmente afectados durante la pandemia.

Recuadro 4: Priorización de sectores por parte de la SRB en base a la metodología del MCPAT

Para el caso de Piura, el Área de Estudios Económicos del INDECOPI y el equipo de economistas de la SRB analizaron variables proxy para cada uno de estos cuatro criterios de priorización. Se evaluó la contribución de los sectores al PBI, inversión, empleo y ventas a través de las variables “estructura porcentual del PBI a precios constantes de 2007” y “variación porcentual en la PEA ocupada”. Los efectos indirectos en la economía se consideraron a través de la variable “número de encadenamientos productivos”, la incidencia en el gasto de consumidores se evaluó con el proxy de ingreso promedio correspondiente a cada sector y, finalmente, la potencial presencia de señales de prácticas anticompetitivas se incorporó en el análisis a través de proxies de dinamismo de mercado y restricciones regulatorias (cantidad de barreras identificadas, costo económico asociado a cada barrera, variación porcentual de licencias otorgadas y variación porcentual de ingreso de empresas). Además, dada la coyuntura postpandemia, se incorporó la variación de PBI entre 2021 y 2022, para tomar en cuenta la potencial relevancia de un sector para la recuperación de la región. A continuación, se muestran los resultados de cada variable explicada:



Tabla 2. Insumos estadísticos para la priorización de sectores

	Agropecuario	Artesanía y manufactura	Construcción	Comercio	Servicios
Var. % 2020-2019 del PBI	8%	-21%	-2%	-14%	-12%
Contribución al PBI 2019	8%	14%	9%	14%	35%
Var. % de licencias otorgadas	-50%	-4%	-47%	33%	0%
Var. % de densidad empresarial	43%	23%	72%	19%	25%
Part. encadenamientos productivos	57%	100%	79%	93%	100%
Cantidad de BB			1,014	7	268
Costo/ahorro de BB			140,428	0	1'268,805
Var. % PEA					
Ingreso promedio por empleado en el sector (S/)	913	1,138	1,516	934	2,441

Fuente: SRB.

Manufactura y comercio fueron priorizados por su relevancia en el PBI y en el consumo local.

Manufactura representó 22 por ciento del PBI piurano en 2021, tomando en cuenta el sector agroindustrial. Dada la relevancia de la agroindustria como fuente de empleo y crecimiento de las exportaciones, se priorizó este mercado. Comercio representó 15 por ciento del PBI piurano en 2021, incluyendo hoteles y restaurantes. Turismo se priorizó por considerarse estratégico para la recuperación local en contexto postpandemia.

Transportes y comunicaciones se priorizaron por ser sectores de red, con amplio efecto en los demás sectores de la economía.

Transportes y comunicaciones representan 10 por ciento del PBI de Piura en conjunto. Tienen altos niveles de encadenamiento productivo porque viabilizan el comercio y demás actividades económicas. En un entorno de tendencia hacia la digitalización de servicios y teletrabajo postpandemia, la calidad del servicio de telecomunicaciones adquirió especial importancia.

Figura 12. Sectores priorizados



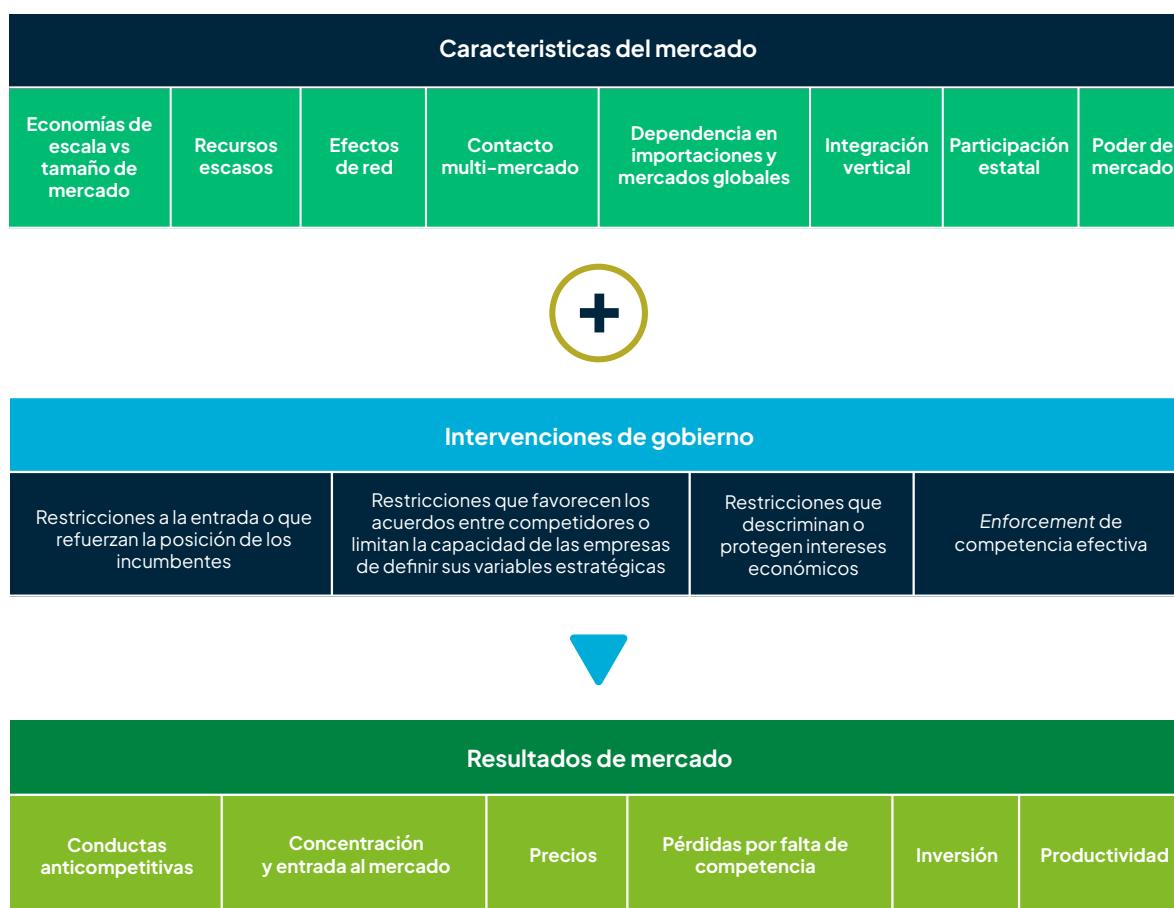
Fuente y elaboración: Unidad Global de Mercados, Competencia y Tecnología del Banco Mundial, SRB.

En la segunda visita de campo se decidió extender el alcance a gas natural y electricidad debido a la cantidad de barreras regulatorias observadas a nivel municipal que dificultaban la ampliación de cobertura. En línea con la naturaleza dinámica del MCPAT, luego de la primera visita de campo a Piura y un rastreo normativo preliminar, fue notorio que las empresas de servicios públicos (como gas natural y electricidad) enfrentaban dificultades similares a los proveedores de infraestructura pasiva y operadores de telecomunicaciones, con impacto directo en su capacidad para ampliar cobertura a nivel residencial e industrial. Por ello, se decidió expandir el alcance del análisis para incluir estos dos sectores en la segunda visita de campo.

Paso 2 y 3: Análisis de mercados y su interacción con las intervenciones del Estado que afectan la competencia en sectores prioritarios

Una vez identificados los sectores prioritarios, se analizó la estructura de mercado, la dinámica competitiva y las variables de desempeño del sector para evaluar su funcionamiento. Como refleja la Figura 13, al entender las características del mercado y las variables de desempeño, es posible determinar si las regulaciones o intervenciones tanto públicas como del sector privado están teniendo un rol en corregir o potenciar fallas de mercado que finalmente resultan en mejor o peor desempeño de estos mercados y la economía en agregado.

Figura 13. Interacción entre características de mercado e intervenciones públicas y privadas que influyen su desempeño



Fuente: Unidad Global de Mercados, Competencia y Tecnología del Banco Mundial.

Para llegar a la identificación de mercados específicos y su entendimiento se recurrió tanto a fuentes primarias como secundarias. Por un lado, se recurrió a investigación documental, el análisis de las estadísticas disponibles y de la información sobre el mercado, así como a la formulación de entrevistas con autoridades del gobierno y participantes en el mercado actuales, pasados (que salieron) y potenciales (que podrían entrar) dentro de los sectores priorizados, incluidas empresas y asociaciones empresariales. En este proceso, es importante captar la perspectiva y opinión de la mayor variedad posible de empresas para lograr un entendimiento más comprehensivo de la dinámica de competencia en los mercados priorizados. Esto incluye pequeñas, medianas y grandes empresas, aquellas empresas integradas verticalmente en la cadena, así como las que solo operan en un segmento y, por último, aquellas empresas que pertenecen a una asociación y aquellas que no.

En el caso de Piura, se organizaron dos visitas de campo para identificar y entender las dinámicas de mercado.¹¹

- La primera visita de campo tuvo como objetivo un acercamiento inicial a la realidad local para sostener entrevistas con empresas que operan en los cinco sectores priorizados, así como con gobiernos locales. Se realizó de manera presencial en la semana del 17 de octubre de 2022. En ella se llevaron a cabo 31 entrevistas con empresas privadas y municipalidades. Cabe precisar que las municipalidades visitadas se eligieron por estar en zonas de actividad económica considerada relevante en línea con los sectores priorizados en la región.¹²
- La segunda visita de campo tuvo como objetivo validar hallazgos y profundizar en el análisis de mercado con el sector privado. Tuvo lugar de manera virtual entre el 12 y el 15 de diciembre de 2022 por el contexto político y sanitario. Esto no fue una limitación puesto que el sector privado es bastante flexible y cuenta con la tecnología para sostener videollamadas ininterrumpidas —este no fue el caso del sector público, con el cual se resalta la necesidad de hacer visitas presenciales—. Durante esta visita de campo, se llevaron a cabo 11 entrevistas con empresas del sector privado.
- En la segunda visita de campo se decidió analizar dos servicios de red no priorizados inicialmente: gas natural y electricidad. Durante esta visita de campo, se validaron los hallazgos de la primera visita de campo con empresas que operan en la región Piura, en particular, las barreras regulatorias identificadas y el impacto en los mercados. Por otro lado, se profundizó el análisis poniendo especial énfasis en el sector agroindustrial y en tres servicios de red —telecomunicaciones (originalmente priorizado), la provisión de gas y electricidad (incluidos en el proceso)—. La priorización adicional de gas y electricidad se justificó por la predominancia de barreras en estos sectores y el efecto transversal de las mismas, tanto en inversión como en calidad de servicio para consumidores y empresas. Esto resalta la naturaleza dinámica y flexible del MCPAT, que permite informar decisiones de análisis a partir de los hallazgos que emergen en el proceso y las condiciones de factibilidad.

11. El Anexo 1 presenta recomendaciones sobre cómo planear una misión y sostener entrevistas durante la misma.

12. Se sostuv entrevistas con la Municipalidad Distrital de Catacaos, la Municipalidad Provincial de Sullana, la Municipalidad Distrital de Marcavelica, la Municipalidad Distrital de Castilla, la Municipalidad Distrital Veintiséis de Octubre, la Municipalidad Distrital de Chulucanas, la Municipalidad Provincial de Piura (Oficina de División de Licencia de Funcionamiento) y el Gobierno Regional de Piura (Dirección Desconcentrada de Transporte, Gerencia Regional de Desarrollo Económico).

El tercer paso de la metodología MCPAT fue la identificación y análisis de potenciales restricciones que afecten a la competencia en base a entrevistas realizadas durante las visitas de campo y análisis normativos puntuales. Este paso se realizó simultáneamente con el paso 2, ya que, por un lado, también requiere de entrevistas con el sector privado y público y, por otro lado, la dinámica de mercado se analiza con una óptica de interacción entre características de mercado y regulaciones o intervenciones tanto públicas como privadas. La identificación de restricciones, si bien no fue exhaustiva, ofrece un ejemplo práctico de la aplicación subnacional de la metodología del MCPAT y su conexión con el marco analítico de identificación de barreras burocráticas por parte de la SRB. A lo largo del piloto, la SRB llevó a cabo una revisión de la normativa, informada por indicios de barreras a las que se hizo alusión durante las entrevistas. Es importante resaltar que, en casos donde existen fallas de mercado, la falta de regulación también puede representar una barrera con efectos en competencia.

Es usual que el marco legal faculte a los diferentes niveles de gobierno para emitir disposiciones que regulen los sectores clave para las economías locales como las telecomunicaciones, el transporte, la energía o el comercio minorista. Debido a esta habilitación, los permisos y licencias suelen gestionarse ante un gobierno regional o local. Además, existen agencias especializadas en materia medioambiental, sanitaria, entre otros, que también ejercen poder de decisión sobre las autorizaciones de manera independiente. En ese sentido, los análisis normativos se enfocan en restricciones a la competencia a nivel subnacional. Sin embargo, existen casos en los que se identifican leyes nacionales o de carácter sectorial que influyen en el desarrollo de mercados locales.

Para desarrollar una actividad económica, un agente económico generalmente tendrá que gestionar la obtención de permisos en múltiples niveles de gobierno. Aun cuando los distintos niveles de gobierno tienen la competencia para regular sectores y establecer procedimientos para la obtención de permisos y licencias, existe evidencia de que estos suelen apartarse del marco legal o lo aplican incorrectamente; como consecuencia, se imponen un gran número de restricciones que son transversales a todos los sectores económicos. La metodología considera tanto restricciones normativas (*de iure*) como de aplicación (*de facto*), lo cual ha permitido reforzar la identificación por parte de la SRB de barreras burocráticas “de acción” adicionalmente a aquellas barreras de carácter normativo.

La metodología MCPAT plantea una tipología de las restricciones de acuerdo con sus potenciales efectos en la competencia del mercado. En ese sentido, estas reglas se clasifican en: (i) restricciones a la entrada o que refuerzan la posición de los incumbentes, (ii) restricciones que favorecen los acuerdos entre competidores o limitan la capacidad de las empresas de definir sus variables estratégicas y (iii) restricciones que discriminan o protegen intereses económicos.

Existen sectores en los que, por su naturaleza, la solución eficiente es que opere una sola empresa como por ejemplo, gas natural y ciertos segmentos de electricidad y telecomunicaciones. En dichos sectores, la metodología del MCPAT no sugiere que deban entrar otros operadores. La solución para garantizar un proceso competitivo es generar competencia por el mercado (en vez de en el mercado), por ejemplo, por un título habilitante o una concesión. Asimismo, las restricciones a la expansión del servicio (dentro de una concesión, por ejemplo) pueden afectar la competencia entre distintos productos o servicios dentro de un mercado relevante. En ciertos segmentos, el gas natural puede competir con electricidad.

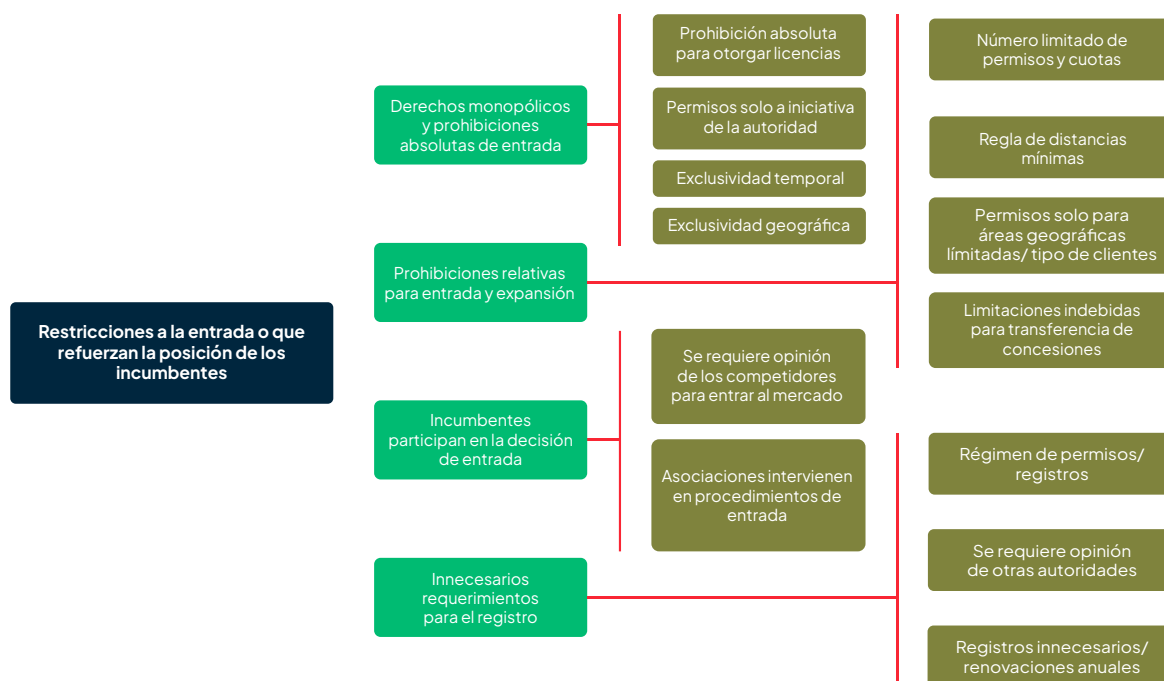
(i) Restricciones a la entrada o que refuerzan la posición de los incumbentes

La primera categoría incluye todas aquellas restricciones que puedan limitar de forma absoluta la entrada o hacerla más costosa. Dentro de estas regulaciones se encuentran típicamente (i) regulaciones que establecen derechos monopólicos (a través del otorgamiento de exclusividades o la delimitación de áreas o zonas geográficas para prestar servicios), (ii) regulaciones que establecen requerimientos desproporcionados para el registro y la obtención de licencias o permisos para entrar al mercado o iniciar la prestación de servicios, y (iii) regulaciones sobre distancias mínimas. La primera subcategoría constituye una de las restricciones más severas en la medida que genera un impedimento directo a la competencia y a la capacidad de elección de los consumidores. Por su parte, las regulaciones de entrada, tales como la exigencia de registros y licencias, cuando establecen requisitos desproporcionados o carecen de parámetros objetivos para su otorgamiento, pueden aumentar los costos y demorar la entrada de nuevos competidores.¹³ Finalmente, las regulaciones sobre distancias mínimas entre establecimientos comerciales o estaciones de servicio son un tipo de restricción que afecta directamente la competencia y protege a los incumbentes de la entrada de posibles competidores.

Los tipos de restricciones que pueden encontrarse en estas subcategorías dependen normalmente de los sectores analizados (por ejemplo, requerimientos especiales para los vehículos y los choferes para la prestación del servicio de transporte, hasta la existencia de superficies límite para los establecimientos o criterios de zonificación especiales en el sector comercio). Sin embargo, existen también restricciones que son transversales a los sectores, básicamente aquellas relacionadas con requisitos de inscripción en registro, exigencia de revalidaciones anuales de permisos y licencias o necesidad de contar con pronunciamientos de autoridades de otros sectores para poder ingresar al mercado.

13. Los costos por demoras pueden ser sustanciales para las firmas. De acuerdo con las estimaciones provisionales de la Agencia de Competencia del Reino Unido, para una submuestra de un terreno completo de sitios, el tiempo de espera promedio de una tienda de abarrotes antes de su apertura fue de 3.65 años. El costo por el tiempo de demora para una compañía no es simplemente la tasa de interés de sus préstamos mientras espera la aprobación; es el costo de oportunidad de estos fondos, los que superan a la tasa de interés. Si el costo de oportunidad del dinero es 15 por ciento anual, y la planificación de suelo agrega 3 años al tiempo de apertura del negocio, es posible que el costo por demoras en proyectos complejos pero atractivos alcance un 52 por ciento de la inversión inicial. OECD. (2018). "Land Use as Barrier to Entry".

Figura 14. Tipos de efectos que pueden generar las regulaciones, actuaciones o disposiciones que limitan la entrada o refuerzan la posición de los incumbentes



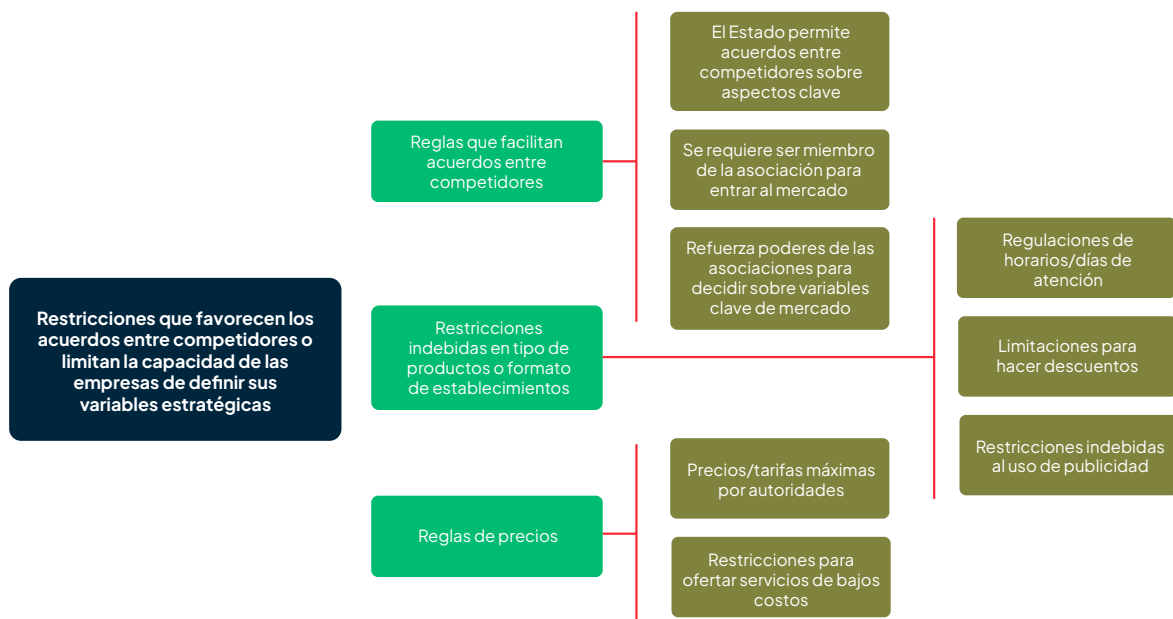
Fuente: Unidad Global de Mercados, Competencia y Tecnología del Banco Mundial.

(ii) Restricciones que favorecen los acuerdos entre competidores o limitan la capacidad de las empresas de definir sus variables estratégicas

La segunda categoría incluye regulaciones que intervienen en la forma de llevar los negocios de las empresas y que crean restricciones a la competencia o facilitan el comportamiento anticompetitivo. Una de las subcategorías principales son los mecanismos de control de precios. Si bien estos pueden adoptar formas particulares en cada sector, pueden clasificarse de forma general en mecanismos directos (tarifas máximas, márgenes de comercialización, precios mínimos) e indirectos (promover que gremios/agentes negocien condiciones de precios monitoreados por el Estado, establecer lineamientos que deben seguirse para la determinación de precios). Otra subcategoría incluye las regulaciones que establecen restricciones sobre el tipo de productos que se pueden vender o los servicios que se pueden ofrecer (regulación de horarios o días de atención, promociones y descuentos, etc.) y restricciones relativas al tamaño o formato de las unidades o establecimientos (especificaciones sobre características físicas de los locales o unidades, limitación a la cantidad o ubicación de objetos en establecimientos comerciales).

Este tipo de restricciones puede limitar la libertad e inventiva empresarial, y reducir los incentivos a competir por variables distintas al precio. Finalmente, otra subcategoría incluye las reglas que facilitan la coordinación e incluso la colusión entre los competidores (e.g., promover que se comparta información entre competidores en gremios).

Figura 15. Tipos de efectos que pueden generar las regulaciones, actuaciones o disposiciones que favorecen los acuerdos entre competidores o limitan la capacidad de las empresas de definir sus variables estratégicas



Fuente: Unidad Global de Mercados, Competencia y Tecnología del Banco Mundial.

(iii) Restricciones que discriminan o protegen intereses económicos

La tercera categoría incluye las regulaciones que establecen o crean las condiciones para tratamientos discriminatorios no justificados y las que afectan la neutralidad competitiva. La primera subcategoría incluye las regulaciones que establecen tratamientos discriminatorios explícitos para la entrada al mercado o para la prestación de servicios en perjuicio de un determinado tipo de agentes (extranjeros, pequeñas empresas, nuevos agentes, entre otros). Dentro de esta subcategoría, un conjunto de reglas que tienen un efecto particularmente restrictivo son las que favorecen a las empresas que ya se encuentran operando en el mercado, haciendo más costoso el ingreso de potenciales competidores. La segunda subcategoría

incluye las reglas que otorgan amplios márgenes de discrecionalidad a la autoridad o que pueden dar lugar en la práctica a tratamientos discriminatorios. Dentro de esta subcategoría se incluyen todas aquellas regulaciones que carecen de requisitos objetivos para la obtención de licencias, para implementar mecanismos de supervisión, así como facultades ilimitadas para disponer la paralización de empresas, entre otros. Este tipo de intervenciones impiden ejercer un control efectivo sobre la labor de las autoridades y, por lo tanto, pueden ser “campo de cultivo” fértil para otorgar tratos preferenciales a determinados agentes sin justificaciones objetivas. Esto puede generar tanto un tratamiento discriminatorio entre empresas que compiten en el mismo mercado, como incluso actos de corrupción. Finalmente, la última subcategoría incluye reglas que afectan la neutralidad competitiva entre el Estado empresario¹⁴ y los agentes privados, lo que favorece que las empresas estatales compitan en condiciones no equitativas con el sector privado en la prestación de bienes o servicios a través del otorgamiento de beneficios en la forma de exclusividades, subsidios, o préstamos, entre otros.

Figura 16. Tipos de efectos que pueden generar las regulaciones, actuaciones o disposiciones que discriminan o protegen intereses económicos



Fuente: Unidad Global de Mercados, Competencia y Tecnología del Banco Mundial.

Por último, cabe precisar que solo un subconjunto de las restricciones a la competencia halladas durante la aplicación del MCPAT en la región de Piura califica como barrera burocrática que puede eliminar la SRB. La SRB debe hacer un rastreo normativo y material de barreras regulatorias para determinar si califican como barreras burocráticas. Esto implica realizar investigaciones de oficio y fiscalizaciones telefónicas de forma anónima (ver Recuadro 5). Mediante el Informe N°0177-2023-SRB/INDECOPI, el equipo de la SRB detalla el proceso de rastreo normativo y material realizado para identificar las barreras burocráticas identificadas en el marco de aplicación del MCPAT en Piura.

14. Se refiere a la participación del Estado en el mercado mediante empresas estatales.

Acción 1: Investigaciones de oficio

Las investigaciones de oficio siguen un método de tres fases:

- i. **Priorización de entidades:** identificación de aquellas entidades públicas que van a ser objeto de investigación.
- ii. **Fase de preinvestigación:** permite a la SRB identificar aquellas entidades “aptas” que ingresarán a la fase de investigación, es decir, es una etapa habilitante. Una entidad es considerada apta cuando cumple con tres requisitos: (i) haber aprobado una ordenanza que aprueba el TUPA o haber aprobado disposiciones con alcance general, (ii) que la ordenanza municipal que aprueba este TUPA esté publicada en el diario de avisos judiciales y (iii) que el TUPA esté publicado en el portal web de la entidad. Solo se puede inaplicar barreras burocráticas en entidades aptas.
- iii. **Fase de investigación:** la SRB efectúa un análisis legal (revisando los TUPA publicados, entre otras disposiciones), que involucra determinar la competencia de la entidad para aplicar la barrera y la exigencia de requisitos no previstos en la norma. En esta fase, la SRB identifica la existencia de barreras burocráticas.

Acción 2: Fiscalizaciones telefónicas de forma anónima

En aquellos casos en los que se advierte que las entidades no han impuesto barreras burocráticas en su TUPA o en alguna otra disposición con alcance general, la SRB emplea fiscalizaciones telefónicas de manera anónima a fin de verificar si las presuntas actuaciones de las entidades administrativas mencionadas en las entrevistas durante las visitas de campo se dan en la práctica y constituyen barreras burocráticas.

Fuente: SRB. Informe N° 0177-2023-SRB/INDECOPI.

Las restricciones a la competencia identificadas en el piloto de Piura, si bien no tienen carácter exhaustivo, derivan de las visitas de campo y se ampliaron con un posterior rastreo normativo de carácter puntual. Durante las entrevistas realizadas en Piura, se identificaron restricciones en los sectores priorizados, asociadas a algunos gobiernos locales y al gobierno regional. Posteriormente, la SRB realizó un rastreo normativo para cada una de esas municipalidades. En primer lugar, la SRB se enfocó en las restricciones identificadas durante la visita de campo.



En segundo lugar, se amplió el rastreo a los TUPA y otras disposiciones publicadas por las mismas municipalidades, lo cual resultó en la identificación de barreras burocráticas adicionales. En total, se preidentificaron poco más de 200 potenciales restricciones a la competencia, de las cuales alrededor de 140 fueron consideradas por la SRB como barreras burocráticas según su propio análisis¹⁵.

La implementación eficaz y eficiente del mandato de la SRB es esencial para proteger y ampliar los beneficios que resultan de mercados abiertos y competitivos. La aplicación del MCPAT reveló que el Perú es un país con normas relativamente procompetitivas en comparación con otros pares de la región. Sin embargo, este estándar está siendo socavado por regulaciones, actuaciones o disposiciones a nivel nacional y subnacional con efectos importantes en mercados locales. Si bien, en el Perú, las facultades regulatorias se concentran a nivel central, la aplicación de las competencias administrativas de gobiernos regionales y municipales puede ser igualmente determinante para la entrada y permanencia en los mercados.

15. Informe N° 0177-2023-SRB/INDECOPI.

01

**Comercio minorista
y turismo**



Como en otros países y regiones, el sector del comercio minorista en Piura se caracteriza por su dinamismo y atomización. Los mercados en este sector tienden a ser desconcentrados y con un gran número de pequeñas y medianas empresas que compiten entre sí. En el caso piurano, se añade además la complejidad de una economía dual donde la presión competitiva ocurre entre empresas formales e informales. Según el INEI, solo en Piura había cerca de 130 mil empresas formales en 2021. Según un artículo de la Universidad de Piura, “antes de la pandemia (2018–2019), el número de empresas nuevas registradas en cada trimestre era de 2,600, en promedio; sin embargo, se daban de baja o cerraban, en promedio, más de 1,000 empresas de manera trimestral”.¹⁶ Las restricciones al comercio están, a su vez, relacionadas con el dinamismo de la hostelería y el turismo en la región.

Con relación a las restricciones que limitan la entrada o refuerzan la posición de los incumbentes, se encontraron varias relacionadas con la desactualización de registros y los cambios en los requisitos de las licencias.

En primer lugar, la desactualización de registros catastrales podría restringir o retrasar el ingreso de competidores formales en el mercado. Por ejemplo, funcionarios municipales entrevistados manifestaron que bodegueros en zonas rurales no podían obtener licencias de funcionamiento, ya que operaban en zonas que no cuentan con un catastro actualizado. Como consecuencia, muchos operarían informalmente. En otros casos, la falta de planes de desarrollo urbano impediría otorgar la compatibilidad de usos necesaria para el desarrollo de actividades económicas.

En segundo lugar, parece que las licencias de funcionamiento en Piura son vulnerables a cambios en los requisitos, lo que podría afectar la predictibilidad del retorno de la inversión. En zonas de patrimonio histórico, por ejemplo, se reportaron casos en los que inspectores municipales solicitaron cambios en locales comerciales y restaurantes que parecían contrarios a lo permitido por el Ministerio de Cultura. Estos cambios repentinos generan incertidumbre y dificultarían la operación de los negocios en dichas zonas.

Con relación a las restricciones que favorecen los acuerdos entre competidores o limitan la capacidad de las empresas de definir sus variables de competencia, las decisiones de las asociaciones de comerciantes podrían afectar la capacidad de nuevos competidores para entrar y competir en el mercado. Algunos operadores reportaron que las asociaciones de comerciantes estarían tomando decisiones sobre la entrada de comerciantes en los mercados centrales. Asimismo, en una municipalidad donde existían dos asociaciones de comerciantes, una que representaba a aquellos que vendían dentro de las instalaciones del mercado y otra que representa a aquellos que vendían en los alrededores del mismo, la municipalidad dispuso que los segundos fueran desplazados a un establecimiento ubicado en una zona alejada del centro.

16. Hernández, G. (2022). “Piura se mantiene como cuarta región con más empresas a nivel nacional”. Universidad de Piura. Disponible en <https://www.udep.edu.pe/hoy/2022/02/piura-se-mantiene-como-cuarta-region-con-mas-empresas-a-nivel-nacional/>

Estos comerciantes, que tenían una autorización para vender en los alrededores del mercado, reclamaron a través de INDECOPI su derecho a quedarse.¹⁷ De acuerdo con lo comentado por su abogado, si bien obtuvieron una decisión positiva en primera instancia, el proceso se encuentra en apelación¹⁸. Por otro lado, existen municipalidades que parecen limitar la capacidad de las empresas para publicitar sus servicios, puesto que, en vez de aplicar una tasa fija por tratarse de un trámite administrativo, estarían determinando los cobros por derecho de uso de publicidad en función del tamaño del cartel publicitario y de su ubicación.

En relación con aquellas restricciones que discriminan o protegen intereses económicos, podría darse un problema en el otorgamiento de licencias cuando estas requieren permisos sectoriales. Por ejemplo, para la construcción de establecimientos de combustibles de venta al público, el Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería (OSINERGMIN) debe emitir un informe técnico de instalación y una autorización de uso y funcionamiento de las instalaciones.¹⁹ Por su parte, las municipalidades brindan el certificado de zonificación para viabilizar la licencia de funcionamiento y la licencia de construcción (previo informe técnico favorable de instalación emitido por OSINERGMIN). El problema surge cuando algunas municipalidades solicitan a su vez una inspección de defensa civil local (Inspección Técnica de Seguridad en Edificaciones, ITSE) para otorgar la licencia de funcionamiento, a pesar de que esta inspección ya estaría incluida en los permisos otorgados por OSINERGMIN. Esto podría generar un problema de entrada, ya que defensa civil local no puede realizar una inspección que no es de su competencia. Por otro lado, en el mercado de hostelería se están solicitando licencias específicas para los servicios ofrecidos en un hotel (e.g., bar, restaurante, spa) sin reconocer que la licencia correspondiente a la categoría de hotel establecida por el Ministerio de Comercio Exterior y Turismo (MINCETUR) implica una habilitación para ofrecer los servicios incluidos en dicha categoría (e.g., hotel de 3 estrellas). Asimismo, habría municipalidades que determinan el cobro por licencia de funcionamiento en función del metraje del hotel, de manera que los hoteles más grandes pagan más, a pesar de que el proceso administrativo es independiente de su tamaño.

17. Mediante el expediente N°007-2020/CEB-INDECOPI-PIU presentado por ACOPOMEC a la ORI Piura.

18. Resolución N°0082-2022/SEL-INDECOPI.

19. Resolución de Consejo Directivo Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería OSINERGMIN N° 191-2011-OS-CD, Reglamento del Registro de Hidrocarburos.

Tabla 3. Ejemplos de potenciales restricciones a la competencia en los sectores de comercio minorista y hotelería y turismo

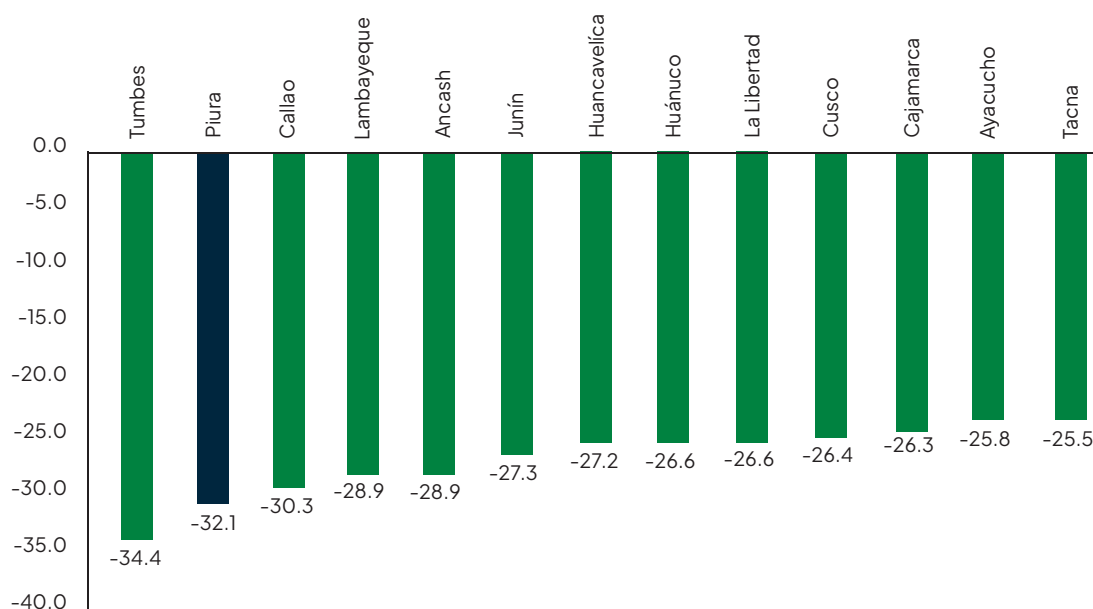
Restricciones	Tipos de restricción	Comercio minorista	Hotelería y turismo
Limitan la entrada o refuerzan la posición de los incumbentes	Prohibiciones absolutas	Ausencia/desactualización de catastro y/o zonificación, especialmente en zonas periurbanas y rurales.	
	Prohibiciones relativas		Zonas históricas: inconsistencia en requisitos municipales y del Ministerio de Cultura.
	Incumbentes participan en la decisión de entrada	Asociaciones de comerciantes del mercado central podrían decidir sobre entrada de nuevos establecimientos.	
	Innecesarios/gravosos requerimientos para el registro	Cambios en requisitos que implican que licencias con renovación automática dejen de serlo.	Inobservancia de categorización hotelera otorgada por el MINCETUR. Solicitud de licencia específica a cada servicio ofrecido por el hotel.
Favorecen los acuerdos entre competidores o limitan la capacidad de las empresas de definir sus variables	Restricciones indebidas en tipo de productos o formato de establecimientos	Decisión de la municipalidad para reubicar a comerciantes de la periferia del mercado central en una zona alejada del centro	
		Restricciones indebidas al uso de publicidad: cobro por medida y según el lugar.	
Discriminan o protegen intereses económicos	Aplicación discriminatoria de reglas o estándares	Establecimientos de venta al público de combustibles: solicitud de inspecciones a Defensa Civil municipal para otorgar licencia de funcionamiento que son competencia de otro órgano.	Cobros por otorgamiento de licencia dependen de metraje del local.

Nota: Esta tabla asigna cada regulación a su efecto directo (asociación principal), pero es importante tener en cuenta que los efectos secundarios también pueden derivarse de algunas de estas regulaciones²⁰.

Fuente y elaboración: Unidad Global de Mercados, Competencia y Tecnología del Banco Mundial, SRB.

Las restricciones a la competencia en el sector del comercio minorista pueden afectar no solo el desempeño de los mercados sino además estar relacionadas con la reducción en el número de pymes y las altas tasas de informalidad observadas en la región. Existen casos en los que empresas en el sector industrial han logrado obtener licencias de funcionamiento luego de años de gestión con la municipalidad para encontrar soluciones *ad hoc*, como realizar el registro catastral del terreno en cuestión motu proprio, o buscar excepciones temporales. Estas gestiones tienden a ser largas y costosas, de manera que solo son contempladas por empresas que cuentan con suficiente capital, mientras que las pequeñas y medianas recurren a operar informalmente o deciden no entrar al mercado. La Figura 17 muestra que Piura fue uno de los departamentos con mayor reducción en el número de pymes formales entre 2019 y 2020.

20. Para los casos en que las regulaciones pueden dar lugar a más de un tipo de restricción de la competencia, este análisis especifica la naturaleza de la regulación e identifica la asociación principal, es decir, el efecto directo sobre un resultado (por ejemplo, límites en el número de licencias tener el efecto de restringir la entrada). Luego, este estudio elige esa asociación principal sobre cualquier asociación secundaria o efectos indirectos (por ejemplo, los límites en el número de licencias también podrían facilitar la colusión debido a que hay menos jugadores en el mercado).

Figura 17. Reducción en número de pymes formales entre 2019 y 2020 (var. %)

Nota: Regiones con caída mayor a 25 por ciento.

Fuente: Produce. Sunat, Registro Único del Contribuyente 2013, 2019 y 2020.

En conexión con las restricciones a la competencia identificadas en el marco de la aplicación del MCPAT dentro del sector del comercio minorista piurano, la SRB identificó asimismo una serie de barreras burocráticas, algunas de las cuales tienen un efecto significativo en competencia. Las barreras burocráticas identificadas por la SRB con impacto en la competencia atañen a nueve entidades subnacionales. Por ejemplo, el sector farmacéutico estaría sujeto a varios tipos de inspección y autorización debido a los riesgos derivados en salud. Muchos de estos requisitos pasan el examen de legalidad y razonabilidad que requiere el procedimiento de la SRB. No obstante, la SRB identificó al menos cuatro municipalidades que exigían requisitos innecesarios para otorgar autorizaciones sanitarias, lo que, en su opinión, podría limitar la competencia y generar sobrecostos a farmacias, boticas y droguerías.

Tabla 4. Barreras burocráticas identificadas por la SRB en los sectores de comercio minorista y hostelería

Detalle de barrera burocrática	Número de entidades donde se identificó la barrera	Sustento del efecto en competencia
Exigir requisitos innecesarios para la autorización sanitaria de inicio, reinicio o traslado de actividades de farmacias, boticas, servicios de farmacias, botiquines y droguerías	4	Restricciones que dificultan la entrada para pymes: Se generan sobrecostos en procedimientos de autorizaciones de farmacia, que ya son complejos por estar vinculados a riesgos de salud.
Establecer evaluación previa sujeta a silencio administrativo negativo para el procedimiento inspecciones técnicas de seguridad en edificaciones básicas (ex post) aplicable para módulos, stands o puestos dentro de los mercados de abastos, galerías y centros comerciales	1	Riesgo de prohibición absoluta en mercados de abastos: El silencio negativo impide que el administrado obtenga un resultado a su solicitud.
Exigir requisitos para el procedimiento autorización para cambio de giro de negocio	2	Sobrecosto para la expansión comercial de cualquier tipo de actividad económica.
Establecer calificación del procedimiento de evaluación previa sujeta a silencio administrativo positivo para el procedimiento de autorización para cambio de giro de negocio	1	Sobrecosto plantea riesgo de prohibición absoluta a la renovación/permanencia en el mercado.
Exigir cobro por concepto de prestación de servicios de agua potable, energía telefonía, telecable y similares para el procedimiento licencia de funcionamiento de establecimientos comerciales, industriales y/o servicios con área mayor a 500 m ² . Evaluación ex ante	1	Sobrecosto: Se condiciona licencia de funcionamiento a pagos de servicios.

Fuente: SRB.



02

**Manufactura:
Agroindustria**



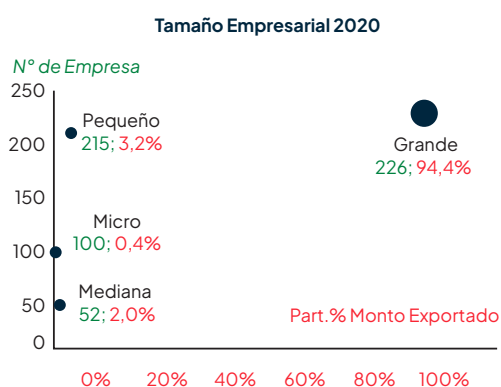
En Piura, el sector agroindustrial se caracteriza por el predominio de grandes empresas que participan en los mercados de exportación. En 2020, solo el cinco por ciento de las empresas agroexportadoras eran pymes (Figura 19). La mayoría de las grandes empresas en el sector se dedican a la agroexportación, principalmente de uva, mango y banano. Las medianas, pequeñas y microempresas abastecen al mercado local o exportan la producción que recolectan de distintos agricultores (acopiadores).

Figura 18. Principales empresas exportadoras

Principales empresas exportadoras	Producto	Año de fundación
Agrícola Rapel	Uva	2011
Camposol	Uva-mango	1997
Ecosac Agrícola	Uva	2014
S. Agrícola Saturno	Uva	1996
Sunshine Export	Mango	1985
El Pedregal	Uva	2005

Fuente: Mincetur.

Figura 19. Tamaño empresarial 2020



Fuente: Mincetur.

En este contexto, las restricciones a la competencia identificadas dentro del sector agroindustrial principalmente limitan la entrada y refuerzan el poder de mercado de los incumbentes.

En primer lugar, las empresas grandes tienen suficientes recursos para poder superar las barreras de entrada prevalentes en el sector, lo que podría reforzar su poder de mercado. Al igual que en el sector de comercio minorista, la ausencia de planes de desarrollo urbano en las zonas de operación o de conflictos de delimitación territorial entre distintas municipalidades parecendificultar la obtención de licencias de funcionamiento —esenciales para exportar, dado que son un requisito de los certificadores internacionales (Tabla 5)—. Las empresas ubicadas fuera del ámbito de expansión urbana enfrentan mayores obstáculos, tanto por la carencia o incompatibilidad de la zonificación asignada, como por falta de actualización de catastro por parte de las municipalidades. La falta de definición en límites distritales y temporales también puede resultar en el incremento en los costos de operación. Por ejemplo, la indefinición de los límites entre municipalidades podría haber generado duplicidad en el pago de impuestos prediales. Asimismo, las deficiencias en la delimitación territorial impiden el saneamiento del terreno para acceder a garantías bancarias.

A este tipo de restricciones se sumaría la inclusión de requisitos originalmente no contemplados en procedimientos de titulación de tierras²¹ o la existencia de formalidades adicionales en procedimientos de habilitación de tierras para fines agrícolas, como visados y notarizaciones no incluidas en el TUPA.²²

Tabla 5. Diferencias en certificaciones y permisos entre proveedores logísticos y productores agrícolas

Proveedores logísticos	Productores
Requieren licencia de funcionamiento	Requieren licencia de funcionamiento solo para exportar (no para producir): Deben cumplir con certificaciones y requisitos legales del país importador.
<p>Certificaciones</p> <ul style="list-style-type: none"> • Internacionales <ul style="list-style-type: none"> • HACCP y BRC (VUCE ayuda a la exportación y la obtención de certificaciones de origen). • Nacionales <ul style="list-style-type: none"> • DIGESA: Certificado sanitario oficial de exportación y libre comercialización, habilitación sanitaria de plantas de procesamiento, permiso de manipulación segura de alimentos y registro sanitario. • SENASA: Certifica envíos de exportación y controla desinfección de plagas (centro de empaque debe estar registrado en la entidad). 	<p>Permisos nacionales para el cultivo y controles</p> <p>Permisos nacionales para el cultivo y controles</p> <ul style="list-style-type: none"> • ANA: Licencia de uso de agua. Falta de actualización de bloques de riego del MIDAGRI (diferencia unas zonas agrícolas de otras) impide entrega de licencia. <ul style="list-style-type: none"> • DS N° 014–2022–MIDAGRI (07.2022) busca solucionar problema. • GORE: Habilitación de tierras para fines agrícolas (DS N° 032–2008–VIVIENDA). Se debe probar actividad agrícola para titular la tierra. • Municipalidad: Certificados de posesión para obtener servicios públicos. • DIGESA: Califica los aspectos sanitarios de áreas de cultivo. • SENASA: Emite código de lugar de producción (CLP) para exportar o vender a exportador.

Elaboración: Unidad Global de Mercados, Competencia y Tecnología del Banco Mundial.

En segundo lugar, el uso del agua impacta la producción agrícola y podría afectar de manera más severa a los pequeños productores. La falta de actualización de los bloques de riego,²³ a cargo del Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego (MIDAGRI), limitaría el otorgamiento de las licencias o derechos de uso de agua —concedidas por la ANA— a nuevos operadores, que estarían obteniendo licencias temporales de uso de agua.²⁴ Por otro lado, durante las entrevistas se mencionaron supuestos problemas de gestión de las juntas de usuarios de agua, incluyendo falta de ejecución de obras para mantener la infraestructura y deficiente asignación/cobro del agua entre los usuarios²⁵.

21. Decreto Legislativo N° 653, Ley de Promoción de la Inversión en el Sector Agrario y Decreto Supremo N° 048–91–AG, Reglamento de la Ley de Promoción de las Inversiones en el Sector Agrario.

22. Decreto Supremo N° 032–2008–VIVIENDA, Reglamento del Decreto Legislativo N° 1089, Decreto Legislativo que Establece el Régimen Temporal Extraordinario de Formalización y Titulación de Predios Rurales.

23. La asignación de los derechos de uso de agua en el Perú se establece en bloques. Los bloques de riego son unidades básicas de demanda conformadas por un conjunto de predios de uso agrícola o unidades agrícolas productivas (con licencias y con permiso, formales, por formalizar y no formalizables) que tienen en común el origen del recurso hídrico, una estructura hidráulica de captación, distribución y/o regulación, entre otros. En julio de 2022, el Estado peruano aprobó una norma (Decreto Supremo N° 014–2022–MIDAGRI) que busca solucionar el problema de actualización de bloques de riego.

24. Decreto Supremo N° 014–2022–MIDAGRI, que aprueba el Reglamento de la Ley N° 31145, Ley de Saneamiento Físico Legal y Formalización de Predios Rurales a cargo de los Gobiernos Regionales.

Por ejemplo, los productores de frutas, a pesar de emplear riego tecnificado que optimiza el uso del agua, tendrían asignados menos derechos que los arroceros, lo que podría limitar su expansión. Una de las empresas entrevistadas estimó que la falta de agua implicaba una pérdida potencial de US\$50 millones para su negocio, por lo que optó por construir dos reservorios adicionales de agua para el caso de insuficiencia o corte. Sin embargo, no todas las empresas están en capacidad de afrontar los costos que supone la habilitación de infraestructura propia.

Tabla 6. Ejemplos de potenciales restricciones a la competencia en los sectores de manufactura/agroindustria

Restricciones	Tipos de restricción	Manufactura / agroindustria
Limitan la entrada o refuerzan poder de mercado de operadores más grandes	Prohibiciones absolutas	Ausencia de catastro y/o planes de desarrollo urbano
	Prohibiciones relativas	Falta de actualización de "bloques de riego" (diferencia zonas agrícolas de otras) impide entrega de licencia
	Incumbentes participan en la decisión de entrada	Potenciales problemas de acceso al agua por supuestas fallas en la administración de las juntas de usuarios de agua
	Requerimientos excesivos para el registro	Requisitos no contemplados en procedimientos de titulación de tierras. Requisitos con formalidades adicionales (visados, notarizaciones) en los procedimientos de habilitación de tierras para fines agrícolas.

Nota: Esta tabla asigna cada regulación a su efecto directo (asociación principal), pero es importante tener en cuenta que los efectos secundarios también pueden derivarse de algunas de estas regulaciones.

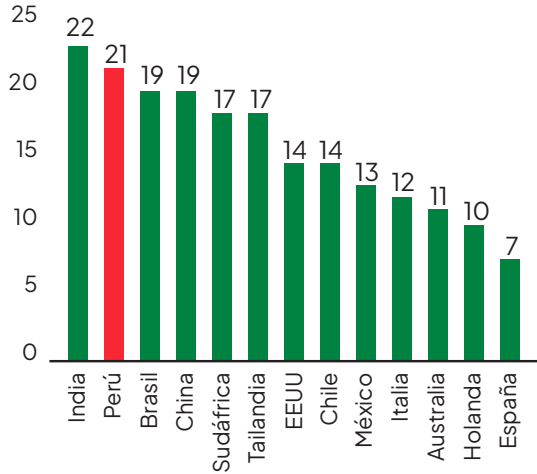
Fuente y elaboración: Unidad Global de Mercados, Competencia y Tecnología del Banco Mundial, SRB.

La reducción de estas barreras contribuiría a un mejor desempeño en las agroexportaciones de la región. Entre los principales exportadores de uva y mango, Perú se encuentra en segundo lugar en términos de rendimiento, con 21 t/ha (Figura 20) y 15 t/ha (Figura 21), respectivamente. Eso es una señal del potencial agroexportador del país y, particularmente, de la región de Piura, donde el volumen de exportaciones viene creciendo sostenidamente desde 2014, incluso a pesar de la pandemia (Figura 22). No obstante, aún hay zonas aptas para el cultivo agrícola en las que no se ha invertido (Figura 23).

25. Toda persona natural o jurídica que posea un derecho de uso de agua otorgado por la Autoridad Nacional del Agua es considerada usuario de agua. Los usuarios de agua participan en la gestión y uso sostenible de los recursos hídricos en forma directa o en forma institucional a través de las organizaciones de usuarios de agua.

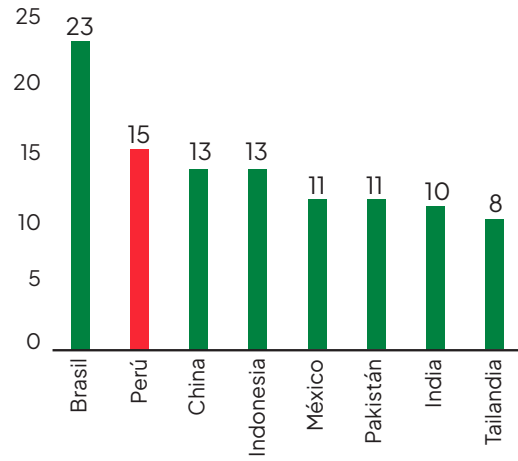
Fuente: Art. 2 y 5 de la Ley 31801, Ley que Regula las Organizaciones de Usuarios de Agua para el Fortalecimiento de su Participación en la Gestión Multisectorial de los Recursos Hídricos

Figura 20. Principales países exportadores:
Rendimientos de uva (t/ha)



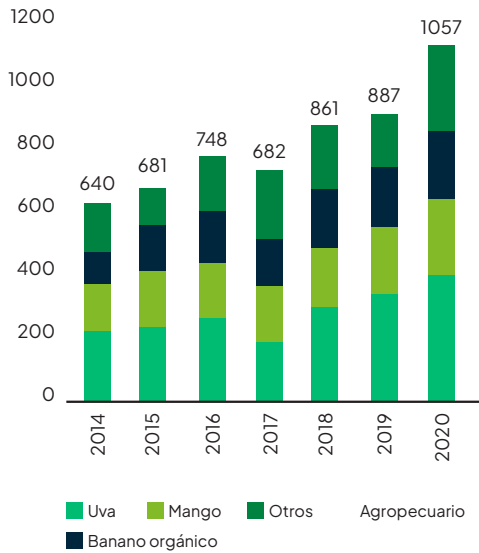
Fuente: Mincetur, FAO.

Figura 21. Principales países exportadores:
Rendimientos de mango (t/ha)



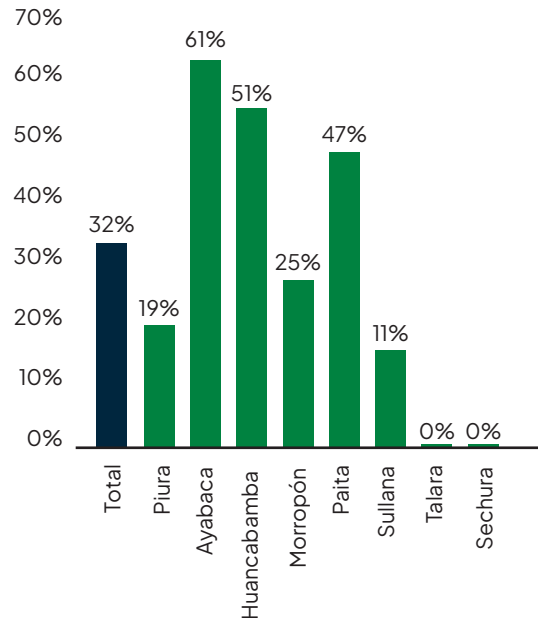
Fuente: Mincetur, FAO.

Figura 22. Evolución de exportación
agropecuaria (US\$ millones)



Fuente: Mincetur.

Figura 23. Superficie agrícola sin riego
tecnificado en Piura (%)



Fuente: INEI - Censo estadístico (2021).

03

**Servicio de
Transporte**



El mercado del transporte por carretera suele dividirse en dos grandes sectores: el transporte de carga y el transporte de pasajeros. El primero consiste en el traslado de bienes entre empresas, y entre empresas y consumidores. El transporte de pasajeros abarca el traslado de personas tanto de manera individual como colectiva. El mercado de transporte (carga y pasajeros), en tanto, se subdivide en diferentes categorías (camiones, buses y taxis), las que difieren en cuanto a la necesidad de regulación para preservar la competencia. En el mercado de transporte de carga se suele distinguir entre servicios de carga y servicios de entrega de paquetes (tipo DHL o UPS). Y dentro del transporte de pasajeros se suele distinguir entre transporte de larga distancia y local, entre servicios regulares y de chárter, y entre buses y taxis. En ambos tipos de transporte se suele distinguir entre el transporte propio (con vehículos de propiedad de particulares) y el mercado de transporte en donde los usuarios pagan un precio por el servicio. El transporte por medio de vehículos propios no genera mayores preocupaciones de competencia y usualmente es bastante libre con algunas regulaciones relacionadas a seguridad y contaminación.

En Piura, presuntas restricciones a ciertos servicios de transporte podrían limitar la entrada, encareciendo las operaciones comerciales. En algunas municipalidades, las empresas en el sector agroindustrial enfrentarían restricciones en el transporte de sus propios trabajadores en buses durante la época de cosecha. Esto se debe a la paralización en las obras de construcción de una vía periférica por la que debían transitar los buses dedicados a este servicio según una ordenanza municipal vigente.²⁶ Asimismo, en el centro histórico de Piura se prohíben los servicios de entrega de paquetes/*delivery* en motos,²⁷ lo que ha llevado a un aumento en el uso de taxis para este servicio. Si bien en la regulación del tránsito existen objetivos válidos de orden, seguridad y reducción de congestión, existen soluciones alternativas a las prohibiciones absolutas, como pueden ser estándares de calidad, límites de peso, o limitaciones por horarios.

Según las entrevistas realizadas durante el piloto, las asociaciones de transportistas de carga podrían estar promoviendo prácticas en beneficio de los proveedores locales que perjudican el dinamismo en los mercados y exportación agroindustrial. Este tipo de prácticas, que parecen darse durante la época de cosecha incluyen, por ejemplo, la reserva de ciertas cuotas de mercado para transportistas locales. La existencia de dichas prácticas no ha sido corroborada, por lo que se incluyen solo a modo de ejemplo ilustrativo.

Por último, en relación a un potencial trato discriminatorio, el traslado de terminales de buses a la periferia de ciertas ciudades podría estar desfavoreciendo a empresas de buses formales de cara a empresas de colectivos (o combis) que aún pueden recoger pasajeros del centro.

26. Empresas y gremios involucrados en el sector agroindustrial mencionaron la existencia de una ordenanza municipal por la que los buses de transporte de trabajadores se debían desplazar por el anillo vial periférico de Piura (obra que fue paralizada). Sin embargo, la SRB no pudo encontrar esta ordenanza a través de su proceso de rastreo normativo.

27. Comercios que operan en el centro histórico mencionaron la existencia de una ordenanza municipal que prohíbe el tránsito de motos. Sin embargo, la SRB no pudo encontrar esta ordenanza a través de su proceso de rastreo normativo.

Tabla 7. Ejemplos de potenciales restricciones a la competencia en el sector de transporte

Restricciones	Tipos de restricción	Servicio de transporte
Limitan la entrada o refuerzan la posición de los incumbentes	Prohibiciones absolutas	Ordenanza municipal que ordena tránsito de buses por vía periférica, a pesar de que no hay vía construida.
Favorecen los acuerdos entre competidores o limitan la capacidad de las empresas de definir sus variables	Restricciones que facilitan acuerdos entre competidores	Prácticas supuestamente establecidas en el seno de las asociaciones de transportistas que benefician a los proveedores locales.
	Restricciones indebidas en tipo de productos o formato de establecimientos	Terminal de buses desplazada a periferia de la ciudad.

Nota: Esta tabla asigna cada regulación a su efecto directo (asociación principal), pero es importante tener en cuenta que los efectos secundarios también pueden derivarse de algunas de estas regulaciones.

Fuente y elaboración: Unidad Global de Mercados, Competencia y Tecnología del Banco Mundial, SRB.

Las restricciones en el sector transporte podrían generar costos adicionales y, en algunos casos, fomentar incluso la informalidad, lo que aumenta los riesgos para la seguridad de los pasajeros y la carga transportada. Si bien este tipo de medidas puede estar enfocado a controlar la congestión vehicular, es importante considerar si existen alternativas igualmente adecuadas para lograr el mismo objetivo sin distorsionar los mercados ni desincentivar la inversión formal o al menos con menores distorsiones.

Adicionalmente, la SRB identificó barreras burocráticas en cinco entidades subnacionales que podrían generar sobrecostos en la provisión de servicios de taxi. La barrera más común exigía requisitos supuestamente innecesarios para el procedimiento de renovación de la autorización anual de servicio de taxi especial, lo cual supondría un sobrecosto, e incluso pondría en riesgo la permanencia de dichos taxis en el mercado de manera formal.

Tabla 8. Barreras burocráticas identificadas por la SRB en el sector de servicios de taxi

Detalle de barrera burocrática	Número de entidades donde se identificó la barrera	Sustento del efecto en competencia
Establecer la calificación de silencio negativo en el procedimiento de renovación de autorización de anual de servicio de taxi especial Piura (SETAPI)	1	Riesgo de prohibición absoluta en provisión de servicio de taxi: El silencio negativo impide que el administrado obtenga un resultado a su solicitud.
Exigir requisitos innecesarios para el procedimiento renovación de autorización anual de servicio de taxi especial en Piura (SETAPI)	4	Sobrecosto plantea riesgo de prohibición absoluta a la renovación/permanencia en el mercado.

Fuente: SRB.



04

Telecomunicaciones



En el sector de telecomunicaciones, se analizó el mercado de proveedores de infraestructura pasiva. Los proveedores de infraestructura pasiva invierten en la construcción de antenas y otro tipo de infraestructura (e.g., torres, micrositios, *small cells*), que luego venden o alquilan a los operadores de servicios de internet móvil. Dependiendo del modelo de negocio, algunos operadores de internet móvil también construyen su propia infraestructura, es decir, están verticalmente integrados, de manera que pueden competir con los proveedores de infraestructura pasiva. Ambos mercados son oligopólicos. Existen cuatro operadores de internet móvil en Piura: Claro, Movistar, Entel y Bitel. Al igual que en el resto del país, Claro y Movistar lideran ambos mercados, con más de 60 por ciento de participación de mercado (conjunta), tanto en antenas como en internet móvil.²⁸

Las limitaciones a la instalación de infraestructura pasiva podrían restringir la entrada de nuevos operadores y reforzar la posición de los incumbentes. Existen restricciones en cuanto a las zonas donde se puede instalar antenas o torres,²⁹ lo cual afectaría a proveedores de infraestructura pasiva y a operadores de internet móvil verticalmente integrados. Estas restricciones incluyen, por ejemplo, la falta de actualización de zonas de amortiguamiento donde no se pueden instalar antenas o disposiciones municipales que impiden el despliegue de infraestructuras. Además, la imposición de requerimientos excesivos para el registro de antenas generaría costos adicionales de instalación y operación. Requerimientos como la falta de reconocimiento de aprobaciones automáticas, el cobro de tasas que afectan la rentabilidad del negocio o la imposición de requisitos adicionales, como estudios de impacto ambiental y “licencias sociales” que requieren la aprobación explícita de los vecinos, podrían crear obstáculos a la entrada. Esto provoca que las inversiones en antenas (de alrededor de US\$150,000, de acuerdo con lo señalado por proveedores locales) pasen a tardar cuatro meses en lugar de 20 días. Por otro lado, dichos requerimientos a menudo responden a la preocupación de autoridades y población sobre salud pública o contaminación visual, ambos intereses legítimos cuya protección es crítica. En estos casos, es importante considerar tanto los beneficios potenciales de desarrollar las infraestructuras de red como las preocupaciones sociales asociadas. Al respecto, cabe señalar que, sobre la base de la evidencia acumulada, la Organización Mundial de la Salud (OMS) concluyó que no se ha demostrado que las señales de radio frecuencia producidas por las estaciones base produzcan efectos adversos para la salud a corto o largo plazo.³⁰

28. De acuerdo al Boletín Estadístico publicado por la Dirección General de Políticas y Regulación en Comunicaciones del Ministerio de Transportes y Comunicaciones, al Primer Trimestre 2021.

29. La Ley N° 29022, Ley para la Expansión de Infraestructura en Telecomunicaciones y Decreto Supremo N° 003–2015–MTC, Reglamento de la Ley N° 29022, Ley para el Fortalecimiento de la Expansión de Infraestructura en Telecomunicaciones.

30. OMS (2006) Disponible en <https://www.who.int/teams/environment-climate-change-and-health/radiation-and-health/non-ionizing/base-stations-wireless-technologies>.

La OECD (2020) plantea que una forma de abordar este compromiso sería armonizar los límites de exposición humana a campos electromagnéticos (CEM) con los aceptados por la OMS y, complementariamente, capacitar a las entidades encargadas de la autorización de la instalación de antenas o torres. En Perú, el Decreto Supremo N°038-2003-MTC establece límites máximos permisibles de radiaciones no ionizantes en telecomunicaciones. Esfuerzos de capacitación requerirían una visión general de los efectos de las emisiones de las antenas, los CEM y la regulación internacional existente, de manera que las municipalidades puedan responder a las demandas ciudadanas de manera informada. En este contexto, las instancias públicas responsables, como por ejemplo los Ministerios de Transportes y Comunicaciones, Salud y Ambiente, podrían desarrollar una campaña para educar a la población en temas relativos a los CEM.

Recuadro 6: El Formulario Único de Instalación de Infraestructura de Telecomunicaciones (FUIT)

El FUIT contempla compromisos medioambientales y sociales. En algunos casos, el FUIT fue aprobado sin observaciones, pero luego las municipalidades ordenaron el cumplimiento de requisitos adicionales mediante cartas. Estos son compromisos de resultados (e.g., número de asistentes a un taller de capacitación), imposibles de controlar por parte del operador que quiere invertir (muchas veces los vecinos no asisten a los talleres). Además, en algunos casos se han agregado requisitos contrarios a la Ley N°29022, Ley para la Expansión de Infraestructura en Telecomunicaciones.

Debido a la pandemia del COVID-19 se emitió el DL N°1477, que exoneraba a los operadores de la presentación del FUIT con el objetivo de que avancen en el cierre de brechas de telecomunicaciones, pero esta habilitación solo operó hasta febrero de 2023.

Fuente: Entrevistas, Ley N°29022, DL N° 1477.



Tabla 9. Ejemplos de potenciales restricciones a la competencia en el sector de telecomunicaciones

Resstricciones	Tipos de restricción	Telecomunicaciones
Limitan la entrada o refuerzan poder de mercado de operadores más grandes	Prohibiciones absolutas	<p>Restricción de zonas donde se puede instalar infraestructura (a pesar de lo que indica la norma nacional).</p> <p>Resoluciones ministeriales para delimitar zonas de amortiguamiento desactualizadas. Impide el desarrollo de infraestructura.</p>
	Prohibiciones relativas	<p>Inobservancia de la aprobación automática de licencia para instalación de antena.</p> <p>MTC: Proyecto de reglamento de protección ambiental en el sector telecomunicaciones incorporaría requisitos previos y procedimientos de evaluación previa de solicitudes para instalación de infraestructura, desnaturalizando la aprobación automática. (Resolución Ministerial N° 329-2022-MTC/01.03.)</p>
	Innecesarios requerimientos para el registro	<p>Requisitos adicionales para instalación de antena: EIA, campaña de socialización, licencia social (documento que acredite que todos los vecinos aceptan la instalación).</p> <p>Liquidaciones por permiso muy superiores a 1 UIT.</p> <p>Exigencia de certificados de zonificación, expedientes firmados por ambientalistas y otros profesionales que no se detallan en el TUPA.</p>

Nota: Esta tabla asigna cada regulación a su efecto directo (asociación principal), pero es importante tener en cuenta que los efectos secundarios también pueden derivarse de algunas de estas regulaciones.

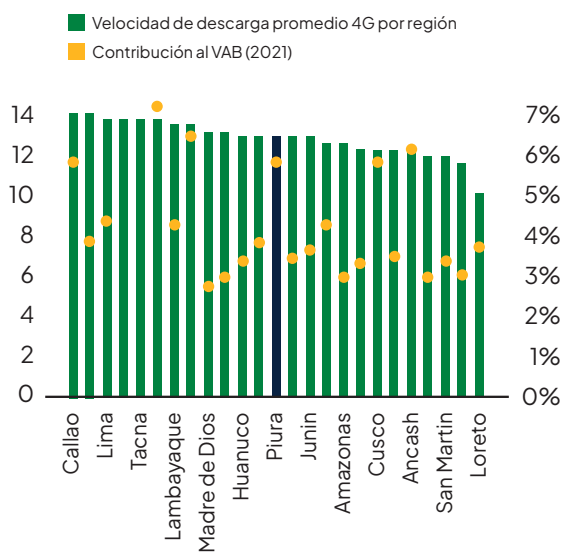
Fuente y elaboración: Unidad Global de Mercados, Competencia y Tecnología del Banco Mundial, SRB.

En este contexto, Piura adolece de un despliegue inadecuado de infraestructura pasiva (antenas), lo que ha generado impactos negativos en la velocidad de descarga y cobertura.

Ya en 2017, Piura tenía un déficit de 1,850 antenas por instalar “para poder proveer un servicio adecuado y de calidad, tanto en telefonía móvil y datos”.³¹ Piura se encuentra en el puesto 13 de 25 regiones en velocidad de descarga promedio 4G, a pesar de encontrarse entre las primeras seis regiones del país con mayor contribución al valor agregado bruto. También, según el último Ranking de Calidad Móvil Distrital de OSIPTEL, de los diez distritos de la provincia Piura, solo el propio distrito de Piura alcanzó un desempeño superior al 80 por ciento en la calidad del servicio móvil en el segundo semestre de 2021. Pensando en el futuro cercano, la tecnología 5G requerirá más antenas y otro tipo de infraestructura (e.g., small cells) que podría agregarse a las antenas disponibles.

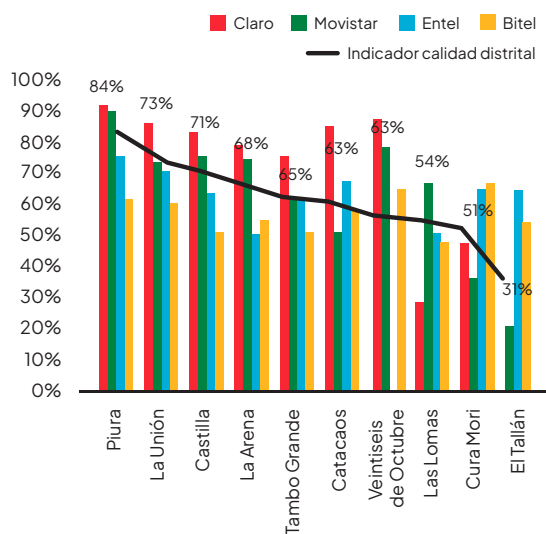
El acceso a internet de calidad es esencial para la productividad de la región. Un estudio de CDC Group (2019) estima que el acceso a internet móvil en países en desarrollo aumenta el potencial de crecimiento del PBI en 0.11 por ciento anual. Vergara y Malásquez (2023) desarrollan una revisión de literatura empírica sobre los efectos de adopción de tecnologías de información y comunicaciones en factores económicos. Los autores refieren a un estudio de Welsum (2007), quien estima que el aumento de la productividad empresarial procedente de la banda ancha en el Reino Unido se estima en alrededor del 0.4 al 2.7 por ciento en 2015 y del 0.8 al 5.7 por ciento en 2028 (como referencia, la generación, distribución y uso de energía eléctrica en el mismo país representaron un aumento de la productividad del 3.3 por ciento en 1937).

Figura 24. Velocidad de descarga promedio 4G por región (Mbps, media)



Fuente: Mincetur.

Figura 25. Calidad de servicio a nivel distrital por operador



Fuente: Osipitel.

31. Ver la entrevista al Jefe de la Oficina de Descentralizada de OSIPTEL, publicado por el diario El Tiempo (2017). URL: <https://eltiempo.pe/piura-la-tercera-region-del-pais-deficit-telecomunicaciones/>

Asimismo, la SRB identificó barreras burocráticas en nueve entidades subnacionales que podrían generar sobrecostos y demoras en la instalación de infraestructura de telecomunicaciones. Estas incluyen la exigencia de pagos para la autorización de la instalación de infraestructura que superan los S/ 2,000, entre otras. Esto no solo afecta a telecomunicaciones, sino también al resto de servicios públicos.

Tabla 10. Barreras burocráticas identificadas por la SRB en el sector de telecomunicaciones

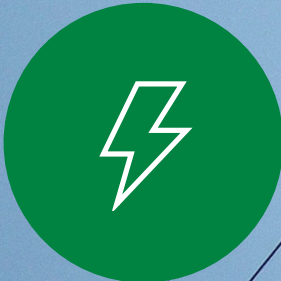
Detalle de barrera burocrática	Número de entidades donde se identificó la barrera	Sustento del efecto en competencia
Exigir pago de derechos para autorizar la instalación y/o reubicación de infraestructura para la prestación de servicios de comunicaciones y de energía eléctrica.	2	Sobrecosto en instalación de infraestructura
Exigir recibo de pago por ocupación de vía pública por sector (r=100 ml) para el procedimiento de autorización para instalación y/o traslado de postes.	1	Sobrecosto en instalación de infraestructura
Inobservancia de la aprobación automática de licencia para la instalación de infraestructura.	3	Sobrecosto en instalación de infraestructura por demoras de tiempo
Exigir cobros indebidos por inspección para instalación de infraestructura.	3	Sobrecosto en instalación de infraestructura

Fuente: SRB.



05

Electricidad



Existe una empresa concesionaria del servicio público de electricidad en Piura y Tumbes.

Dicha empresa opera principalmente en los segmentos de distribución y comercialización de energía eléctrica y forma parte de las empresas que se encuentran bajo el ámbito del Fondo Nacional de Financiamiento de la Actividad Empresarial del Estado (FONAFE).

La falta de claridad regulatoria dificulta la compartición de infraestructura entre proveedores de telecomunicaciones y proveedores de servicios públicos/energéticos del sector eléctrico. Aun cuando la Ley N°28295 obliga a la compartición de infraestructura, hay dificultades para llegar a acuerdos entre los proveedores de telecomunicaciones y los proveedores de servicios públicos/energéticos del sector eléctrico debido a las bajas tasas de remuneración y a los recursos limitados para el mantenimiento de las redes con estos activos de telecomunicaciones adicionales. A esto se suma la falta de claridad regulatoria en cuanto a responsabilidades de posibles impactos/daños de agregar estos activos de telecomunicaciones a las redes eléctricas (si se agregan demasiadas líneas/activos de tecnologías de la información y las comunicaciones, TIC), especialmente para las redes de distribución, ya que las empresas de electricidad tienen que mantener un cierto nivel de calidad o de lo contrario serán multadas. De acuerdo con OSIPTEL, entre los años 2016 y 2021, más del 50 por ciento de las negociaciones entre empresas operadoras de servicios públicos de telecomunicaciones y concesionarios de energía eléctrica no fueron exitosas, lo que obligó a la emisión de mandatos de compartición.³² Esto causa demoras en la implementación de la compartición. Además, la instalación de postes eléctricos requiere de saneamiento físico legal, pero en muchos casos, los catastros desactualizados o población asentada sin documentación de propiedad impide su despliegue o favorece el despliegue provisional.

Tabla 11. Ejemplo de potenciales restricciones a la competencia en el sector de la electricidad

Restricciones	Tipos de restricción	Electricidad
Limitan la entrada o refuerzan la posición de los incumbentes	Prohibiciones absolutas	Ausencia de PDU o saneamiento físico legal impiden la generación de constancias de posesión que indiquen la instalación de la estructura eléctrica (postes).

Nota: Esta tabla asigna cada regulación a su efecto directo (asociación principal), pero es importante tener en cuenta que los efectos secundarios también pueden derivarse de algunas de estas regulaciones.

Fuente y elaboración: Unidad Global de Mercados, Competencia y Tecnología del Banco Mundial, SRB.

32. Informe N°00139–DPRC/2022. Informe que sustenta la norma que establece la oferta referencial de Compartición (ORC) aplicable a la compartición de infraestructura eléctrica utilizada para el despliegue de redes de telecomunicaciones

La SRB identificó barreras burocráticas en dos entidades subnacionales que podrían generar sobrecostos en la ampliación de cobertura de servicios públicos, como electricidad. Estas barreras se deben a la exigencia de un cobro por derecho de trámite para el procedimiento de inspección ocular dentro del área urbana.

Tabla 12. Barreras burocráticas identificadas por la SRB en el sector de la electricidad

Detalle de barrera burocrática	Número de entidades donde se identificó la barrera	Sustento del efecto en competencia
Exigir cobro por derecho de trámite para el procedimiento inspección ocular dentro del área urbana	2	Sobrecosto en instalación de infraestructura de servicios públicos.

Fuente: SRB.

06

Gas natural



La falta de procedimientos administrativos podría restringir la el despliegue de infraestructura en algunos municipios. El plan de desarrollo de la empresa concesionaria, responsable de expandir la cobertura de gas natural a 64,000 usuarios piuranos en los próximos 8 años, tiene como objetivo empezar en áreas de asentamientos humanos, donde el potencial de ahorro por consumo de gas natural resulta más beneficioso para la población.³³ Sin embargo, la expansión de la cobertura de gas natural podría verse afectada por la falta de procedimientos en los TUPA municipales que no incluyen normativas para el tendido de la red de gas. Esta carencia de procedimientos podría impedir la expansión de la cobertura, y afectar negativamente a residentes y consumidores de estas municipalidades. Asimismo, los problemas de jurisdicción entre las municipalidades en lo que se refiere a la red de gas natural podrían generar desde la duplicidad de procedimientos y cargas innecesarias hasta dificultades en la zonificación.

Figura 26. Concesiones de gas del Perú



Fuente: Osinergmin.

33. Revista Energía. (2021). URL: <https://revistaenergia.pe/gasnorp-inicia-instalacion-de-redes-para-distribucion-de-gas-natural-en-piura/>

Supuestos problemas decisorios podrían haber resultado en cobros excesivos e incluso obstáculos para expandir cobertura. Algunas municipalidades piuranas estarían tratando las solicitudes de expansión de cobertura en la red de gas natural como trámites de conformidad de obra, equiparando el ducto de gas con un edificio y cobrando por metro lineal. Otras municipalidades habrían realizado liquidaciones supuestamente excesivas o exigido cartas fianza y pólizas de seguro por cada permiso de ejecución de redes, lo cual podría generar demoras de meses. Asimismo, la falta de coordinación entre las municipalidades provinciales y distritales en el desarrollo y ratificación de procedimientos, así como inconsistencias entre las municipalidades en cuanto a los requisitos solicitados para otorgar licencias de funcionamiento podrían dar lugar a un tratamiento desigual entre operadores.

Tabla 13. Ejemplos de potenciales restricciones a la competencia en el sector de gas natural

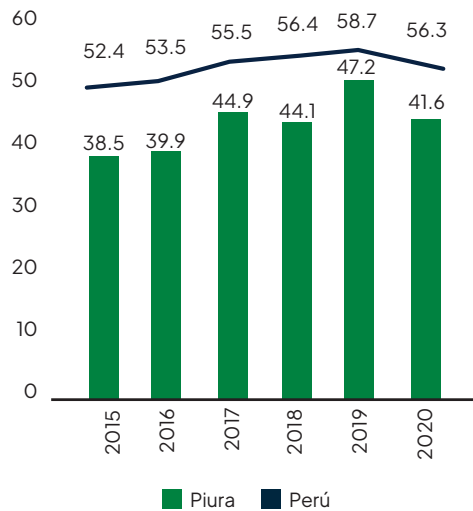
Restricciones	Tipos de restricción	Gas Natural
Limitan la entrada o refuerzan la posición de los incumbentes ³⁴	Prohibiciones absolutas	Ausencia de procedimiento municipal de tendido de redes de distribución de gas. Falta de articulación (provincial, distrital) en desarrollo y ratificación de procedimientos. Limitaciones al tendido de redes en pistas asfaltadas.
	Prohibiciones relativas	Municipalidades exigen licencias de funcionamiento para infraestructura que solo requiere licencias sectoriales (e.g., estaciones).
	Innecesarios requerimientos para el registro	Exigencia de cartas fianza y pólizas de seguro por cada permiso de ejecución de redes.
Discriminan y brindan ventajas indebidas	Aplicación discrecional de reglas	Cobro por metro lineal en trámites de expansión de cobertura. Falta de articulación (provincial, distrital) en desarrollo y ratificación de procedimientos. Inconsistencias de requerimientos de documentación entre municipalidades.

Nota: Esta tabla asigna cada regulación a su efecto directo (asociación principal), pero es importante tener en cuenta que los efectos secundarios también pueden derivarse de algunas de estas regulaciones.

Fuente y elaboración: Unidad Global de Mercados, Competencia y Tecnología del Banco Mundial, SRB.

34. Las restricciones que limitan la entrada (Tipo A) se refieren a restricciones de expansión dentro de la propia concesión. El informe no sugiere que otro operador pueda entrar a competir en un área concesionada.

Figura 27. Hogares que cuentan con cuatro servicios básicos (porcentaje respecto del total de hogares)



Fuente: INEI - Compendio Estadístico (2021).

En este contexto, Piura se encuentra hasta 15 puntos porcentuales por debajo del promedio nacional en acceso a servicios básicos. Un factor importante en la expansión de acceso a servicios básicos es el marco normativo de las municipalidades para permitir la instalación de infraestructura (que normalmente implica romper y reconstruir calles), así como cualquier cobro por derechos que puedan efectuar, lo cual eleva los costos de operaciones de las empresas concesionarias.

Por parte de la SRB, se identificaron dos barreras burocráticas relacionadas con la exigencia de requisitos supuestamente innecesarios en dos entidades. Estos requisitos para el procedimiento de autorización del tendido de redes de distribución de gas podrían generar sobrecostos de instalación de infraestructura.

Tabla 14. Barreras burocráticas identificadas por la SRB en el sector de gas natural

Detalle de barrera burocrática	Número de entidades donde se identificó la barrera	Sustento del efecto en competencia
Exigir requisitos innecesarios para autorizar el tendido de redes de distribución de gas natural en áreas y/o bienes de dominio público	2	Sobrecosto en instalación de infraestructura

Fuente: SRB.

Pasos 4 y 5: Estrategia de priorización para lograr reformas: impacto y factibilidad

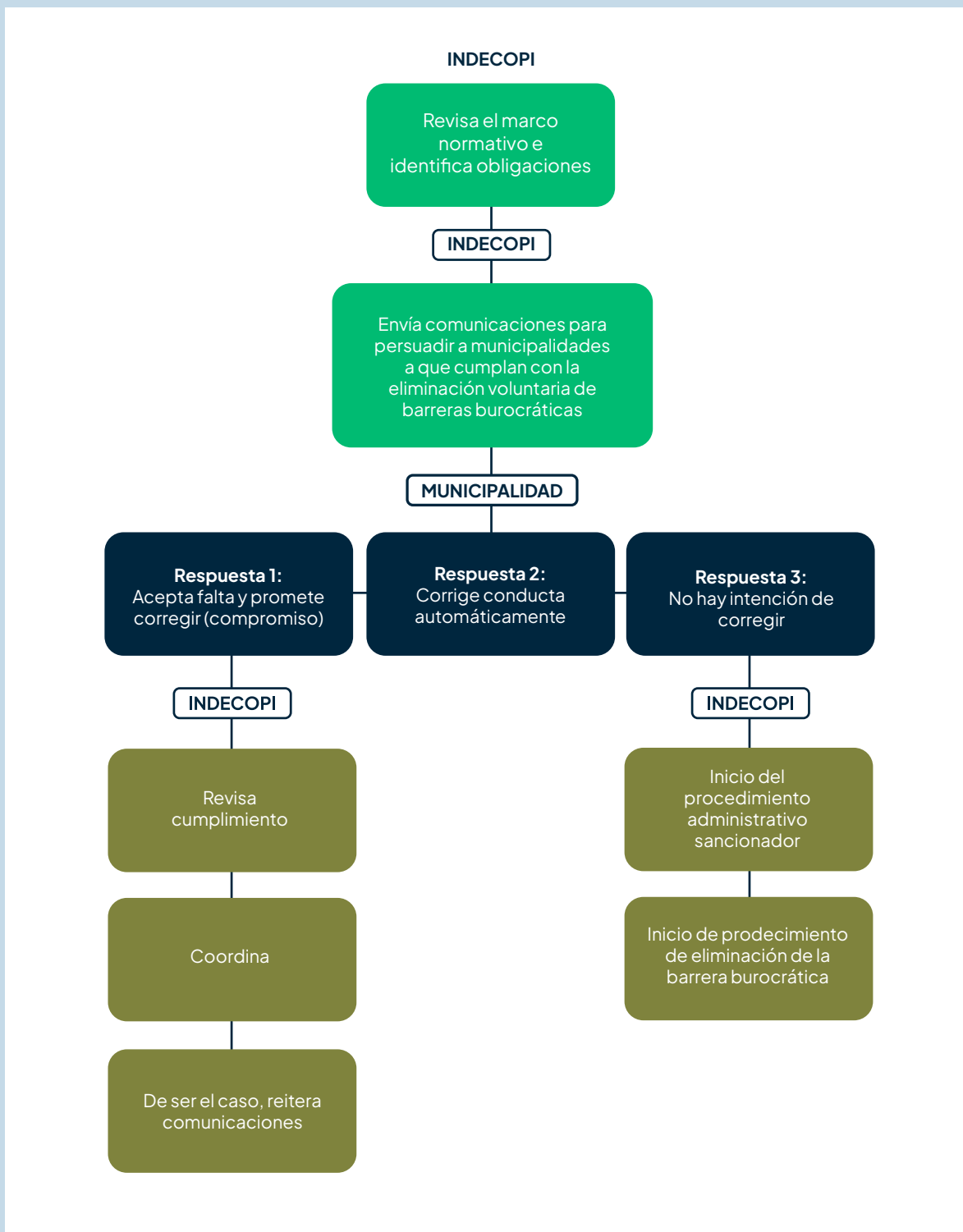
Durante la aplicación del piloto, se llevaron a cabo sesiones de trabajo entre los equipos del GBM y la SRB para evaluar el impacto en el mercado de las restricciones encontradas y la factibilidad de removerlas. La evaluación de impacto en el mercado se hizo sobre la base de los criterios explicados en los próximos párrafos, así como de estimaciones de impacto *ex ante* —cuando hubo información indiciaria disponible. De igual manera, la evaluación de factibilidad se basó en los criterios explicados en esta sección, tomando en cuenta las entrevistas con municipalidades llevadas a cabo durante la primera visita de campo. Dada la competencia de la SRB para promover la eliminación o inaplicación voluntaria de barreras burocráticas, se potenció el programa de eliminación voluntaria de barreras burocráticas (PEVBB) para evaluar factibilidad de reforma y fomentar la eliminación de barreras burocráticas identificadas en el corto plazo.

Recuadro 7: Programa de Eliminación Voluntaria de Barreras Burocráticas

Las supervisiones orientativas buscan informar a las entidades sobre las posibles infracciones en las que pueden estar incurriendo al imponer las barreras burocráticas. La información que se brinda consiste en la identificación de la posible barrera dentro de su TUPA y/u ordenanza, el marco normativo (de alcance nacional) que podría estar siendo vulnerado (posible infracción) y la posible sanción que podrían enfrentar por aplicar la barrera. En estos casos, la SRB concede un plazo para que la entidad responda sobre las acciones adoptadas respecto de las barreras informadas, es decir, brinda la oportunidad de que, de forma voluntaria, la entidad proceda a eliminar dichas barreras.



Figura 28. Árbol de decisión en proceso de PEVBB



Para identificar qué reformas o intervenciones deben ser priorizadas se debe evaluar el impacto de las barreras regulatorias en el mercado y la factibilidad de removerlas. En línea con ello, el primer paso es realizar un análisis del efecto de la(s) barrera(s) regulatoria(s) en el funcionamiento del mercado, lo cual permite hacer una estimación de impacto *ex ante*.

A continuación, se presenta una lista de efectos comunes observados en los mercados:

- **Efectos en las empresas que se encuentran actualmente en el mercado.** En la medida que el grado de competencia en un mercado está relacionado con el número de firmas que operan en él, es importante determinar si es que los costos impuestos por la barrera podrían llevar a la salida de las firmas del mercado. Así, se deben formular las siguientes preguntas:
 - a. ¿Estos costos ocasionarán la salida de las empresas del mercado?
 - b. ¿Qué empresas tienen más probabilidades de salir?, ¿pequeñas o grandes?, ¿antiguas o recientes?
- **Efecto en la entrada de nuevas empresas.** En línea con lo anterior, se debe verificar si la restricción aplica...
 - a. ¿Para todo tipo de agente en el mercado? Por ejemplo, si hay una regulación que limita el número total de farmacias por cada 5,000 personas en una zona geográfica determinada, dicha restricción afectará a todos los tipos de farmacias y limitará el alcance de la competencia en el mercado de manera muy explícita.
 - b. ¿Para tipos específicos de agentes en el mercado? Supongamos que se deben cumplir nuevas regulaciones ambientales que requieren gastos de capital considerables. En este caso, es muy probable que la regulación afecte más a los entrantes pequeños que a los grandes.
- **Impacto en precios y producción.** En este nivel se examinan las formas en que las regulaciones pueden aumentar los precios de los bienes y servicios y la producción en los mercados afectados.
 - a. La restricción implica un aumento de los costos de producción? Los aumentos en los costos de producción conducen a precios más altos pagados por los consumidores y una menor producción por parte de las empresas. Esto, por ejemplo, ocurriría si se impusieran nuevos estándares ambientales o de seguridad que obligaran a las empresas a realizar nuevas y costosas inversiones.

- b. ¿La barrera ocasiona un incremento del poder de mercado? La regulación puede provocar la salida de las empresas establecidas, reducir la probabilidad de entrada futura mediante la creación de barreras de entrada y reducir el grado de competencia en el mercado. Esto puede conducir a un aumento del poder de mercado ejercido por las empresas que permanecen en el mercado.
- c. ¿La barrera incrementa la probabilidad de comportamientos anticompetitivos? La regulación puede facilitar un mayor intercambio de información y cooperación entre las empresas, lo que podría facilitar la coordinación e incluso la colusión. Esto resultará en precios más altos y menor producción.

- **Impacto en la calidad y variedad de los bienes y servicios.** Las regulaciones que establecen estándares mínimos de calidad reducen la variedad en el mercado. Si bien esto aumentará la calidad promedio, los precios de mercado pagados por los consumidores aumentarán para reflejar esta calidad promedio más alta. El segmento de consumidores —por ejemplo, aquellos que prefieren consumir productos de menor precio y menor calidad— experimentará una pérdida de bienestar.

- a. Si el mercado contiene productos diferenciados, es probable que las regulaciones que provocan la salida de las empresas reduzcan la variedad de productos.
- b. Si la regulación crea barreras a la entrada, entonces el mercado no se beneficia de la introducción de variedad que sería posible si la entrada fuera más sencilla.

- **Impacto en innovación.** Si la regulación crea barreras de entrada y provoca la salida de las empresas establecidas, es muy probable que resulte en una reducción de la competencia en el mercado. La falta de competencia puede alentar a las empresas establecidas a ser menos eficientes y reducir el incentivo para innovar. Por ejemplo, las restricciones al flujo de bienes y servicios entre regiones pueden reducir la competencia dentro de las regiones y promover estructuras de producción ineficientes.

Asimismo, si la regulación describe estrictamente un determinado método de hacer negocios (por ejemplo, basado en formas tradicionales de servicio o buena provisión), entonces puede impedir que las empresas adopten nuevas tecnologías y modelos de negocios (por ejemplo, requerir una interacción cara a cara entre el proveedor y los clientes restringe los servicios en línea).

- **Efecto en el crecimiento del mercado.** Hay dos características principales de las regulaciones que pueden tener consecuencias adversas para el crecimiento:
 - a. Si la regulación impone un alto costo a las empresas establecidas y a los posibles entrantes.
 - b. Si la regulación crea barreras a la entrada y frustra la competencia.

Los impactos negativos en el crecimiento del mercado se pueden examinar mediante los índices de crecimiento de la producción y las ventas, así como nuevas inversiones de capital en plantas, equipos y maquinaria. El análisis de este aspecto está directamente relacionado con las preocupaciones sobre la entrada y la salida destacadas en nuestras discusiones anteriores.

- **Efecto en mercados relacionados.** En adición a lo anterior, se debe realizar una evaluación preliminar para identificar los mercados que podrían verse afectados y si es probable que haya efectos ascendentes o descendentes significativos en la competencia.

Recuadro 8: Recomendaciones para estimar impacto *ex ante*

- Identificar una **gama de resultados** que pueden verse afectados por una reforma: Ahorros de los consumidores: Ahorros del sector privado, ingresos de pequeños proveedores, acceso a bienes y servicios, inversión en la economía, calidad y variedad de productos, exportación.
- Cada resultado tiene una **teoría del cambio**.
- Comprender **dónde hay datos existentes** sobre estos posibles resultados (estado actual, estado potencial).
- Comprender qué **supuestos** se tendrá que tomar para estimar cambios esperados.
- Identificar si es necesario emplear supuestos estándar (e.g., literatura) o si pueden usarse supuestos basados en evidencia o experiencia (e.g., jurisprudencia en análisis de efectos similares).



- Asegurar que todos los supuestos empleados sean **consistentes y comparables** a lo largo de la reforma, especialmente si se utilizan para la priorización.
- Asegurar que los supuestos se describan de forma **transparente**.
- **Buenas práctica:** definir distintos escenarios, rangos (mín., máx.).

Fuente: Banco Mundial (2014). Guías de Evaluación de Impacto preparadas para la Agencia de Competencia de Kenia.

Luego de evaluar el funcionamiento del mercado y el impacto potencial de las restricciones identificadas, corresponde evaluar la factibilidad de removerlas. En ese sentido, hay que empezar por evaluar si estas tienen sustento o justificación técnica. Para ello, se debe identificar si la entidad pública pretende abordar alguno de los siguientes objetivos con su intervención:

- **Corregir fallas de mercado:**
 - a. Monopolios naturales. Intervención del Estado para evitar que el titular del monopolio natural abuse de su posición dominante o para simular un entorno competitivo.
 - b. Asimetría de información. En los mercados de servicios profesionales, como la medicina, es usual que se introduzcan requerimientos mínimos de calidad y obligaciones de brindar información, dado que los ciudadanos podrían no ser capaces de evaluar por sí mismos debido a las asimetrías de información.
 - c. Poder de negociación desigual entre los actores del mercado. En estos casos, la regulación puede usarse para mejorar la posición de la parte contractual más débil. En esta línea, la normativa de protección al consumidor establece una serie de obligaciones para las empresas de respetar los derechos de sus clientes. Del mismo modo, el poder de negociación desigual puede justificar una regulación/autorregulación que permita la coordinación entre los trabajadores en las relaciones laborales.
 - d. Externalidades. Este es el caso de empresas que contaminan el medio ambiente o crean otros riesgos que deberían ser limitados. A través de la regulación, el gobierno puede hacer que las empresas internalicen/asuman los costos de la contaminación ambiental, lo que mejoraría sus incentivos para prevenir o eliminar la contaminación en primer lugar.

- **Alcanzar objetivos distributivos o sociales.** Para lograr el acceso público o universal a ciertos servicios o para proporcionar bienes/servicios sociales a los segmentos de bajos ingresos de la población, el Estado puede utilizar la regulación (e.g., regular el acceso a servicios públicos asistenciales).
- **Alcanzar objetivos estratégicos.** Finalmente, hay casos en que la intervención del Estado responde a razones estratégicas, como el manejo de ciertas actividades relevantes para la seguridad nacional, el equilibrio geopolítico, la potenciación de un determinado sector o razones similares.

Una vez identificada la justificación que subyace a una determinada regulación, corresponde examinar si la restricción a la competencia que la medida introduce es proporcional al objetivo que percibe. Para ello, se deben considerar los siguientes principios:

- **Principio 1:** La solución más apropiada es la alternativa que, entre las que abordan el objetivo de política subyacente, minimiza las restricciones competitivas.
- **Principio 2:** Los enfoques orientados al mercado y basados en incentivos son generalmente preferibles a los controles directos.
- **Principio 3:** Las normas/regulaciones que se enfocan en el desempeño o el resultado son generalmente preferibles a las que se enfocan en los insumos o las condiciones comerciales.
- **Principio 4:** Cuando las fallas del mercado surgen de información inadecuada o asimétrica, las medidas que aumentan la información disponible para los actores del mercado suelen ser más efectivas para corregir la falla.
- **Principio 5:** Es más eficiente abordar las fallas del mercado en la actividad en la que ocurren que introducir restricciones adicionales en otro subsector del mercado.

La ausencia de catastro y/o de planes de desarrollo urbano en varias municipalidades de Piura podría tener un efecto transversal en la capacidad de otorgar licencias de funcionamiento en todos los sectores. El crecimiento urbano de Piura ha resultado en la creación de nuevos distritos en los últimos años. Mientras tanto, la región ha tenido dificultades para actualizar sus planes de desarrollo urbano y desarrollar registros catastrales en zonas que se están urbanizando. Solo en la provincia de Piura, 100 por ciento de las municipalidades cuenta con registro catastral, mientras que, en el resto, el porcentaje de municipalidades que cuenta con registro catastral oscila entre 38 y 88 por ciento. No obstante, los registros catastrales en muchos casos se encuentran desactualizados

Esto generaría problemas al momento de inscribir derechos de propiedad y aumentaría los retrasos o los casos de denegatoria en la atención de solicitudes de licencias para el desarrollo de actividades económicas. Estos dos efectos podrían incidir en el retraso o impedimento en el desarrollo de la inversión privada (Figura 29) y el incremento de costos de inversión, aspectos responsables del menor dinamismo de los mercados. Una consecuencia adicional sería la baja recaudación por impuesto predial (Figura 30), lo que podría otorgar mayores recursos a los gobiernos subnacionales para la ejecución de proyectos.

Figura 29. Piura: Relación entre catastro disponible y porcentaje de terreno agrícola sin riego tecnificado (proxy de inversión)

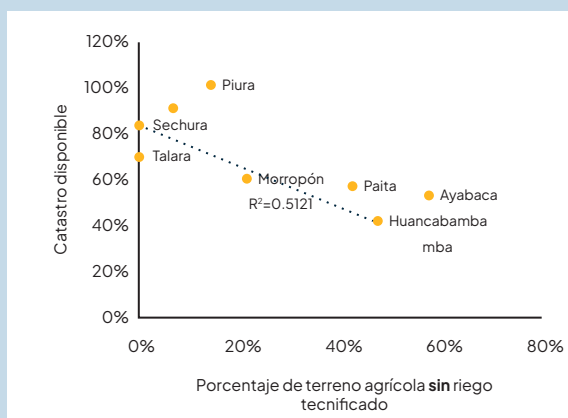
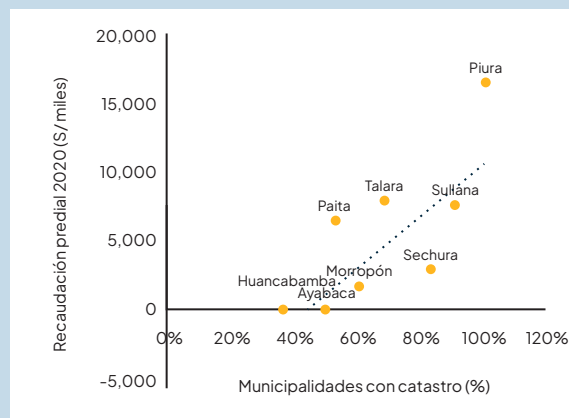


Figura 30. Piura: Relación entre catastro disponible (proxy) y recaudación predial



Fuente: INEI.
Elaboración: Unidad Global de Mercados, Competencia y Tecnología del Banco Mundial.



Finalmente, el análisis de factibilidad de remoción de restricciones a la competencia también incorpora criterios de factibilidad administrativa y voluntad política de reforma.

La factibilidad administrativa incorpora preguntas como “¿Qué tan sencillo es para la entidad pública remover la barrera regulatoria o intervención?”, “¿cuenta con el conocimiento, capacidad de coordinación y/o personal necesario para hacerlo?”. En cambio, la factibilidad política evalúa la probabilidad de alguna motivación política para resistir o, por el contrario, impulsar la reforma. En cuanto a lo segundo, es relevante tomar en cuenta a los distintos actores involucrados directa e indirectamente.

La determinación de si una restricción a la competencia califica como barrera burocrática es esencial en el análisis de factibilidad técnica y administrativa.

Aquellas restricciones que califican como barreras burocráticas tenderán a tener mayor factibilidad administrativa, dada la capacidad que tiene la SRB para gestionar la eliminación de barreras burocráticas. Es importante recordar que, aunque las barreras burocráticas tienen mayor factibilidad de reforma, el objetivo de esta aplicación piloto del MCPAT realizada en Piura es que la SRB pueda elevar su rol para impulsar la remoción o inaplicación de barreras que tengan mayor impacto en la dinámica de los mercados. Para ello se ha pensado conjuntamente en diferentes formas de acción que la SRB puede tomar según sus distintos grados de competencia. Las siguientes subsecciones evalúan el universo total de restricciones identificadas, en cuanto a impacto en el mercado y factibilidad de reforma.

Valoración de impacto en el mercado y ponderación

Criterios de tamaño de mercado y afectación a su funcionamiento se tomaron en cuenta para evaluar el impacto en el mercado de las restricciones identificadas.

Este ejercicio se realizó durante sesiones de trabajo entre los equipos de la SRB y el Banco Mundial, siguiendo los criterios detallados en la Tabla 14. En cuanto a impacto en el mercado, se consideró que el impacto era alto cuando la restricción tiene impacto transversal en varios mercados o se da en mercados estratégicos, que afectan a un grupo importante de agentes de mercado. Si el impacto se acota a un mercado y grupo de agentes pequeño, el impacto se consideró moderado. Finalmente, cuando la restricción no tiene impacto en el mercado o este es extremadamente limitado en términos relativos, se consideró que el impacto era bajo. En cuanto a la afectación al funcionamiento del mercado, se consideró que el impacto era alto cuando la restricción tiende a tener efectos absolutos (e.g., impedir entrada), medio cuando tiende a tener efectos relativos (e.g., dificultar entrada) y bajo cuando no hay efectos en el funcionamiento del mercado.

Con el fin de poder tener un *ranking* de priorización posterior, se adoptaron valores categóricos por nivel de impacto. Las restricciones con impacto alto en el mercado recibieron un puntaje de 8, aquellas con impacto medio, un puntaje de 6, y las barreras con impacto bajo, un puntaje de 4. El puntaje se asignó por componente —es decir, por tamaño de mercado afectado y por grado de afectación al funcionamiento del mercado— y luego se sumaron para definir un puntaje por impacto agregado en el mercado. En la medida de lo posible, se realizaron evaluaciones de impacto *ex ante* (el Recuadro 9 muestra indicios de impacto de la ausencia de catastro en inversión en el sector agroindustrial piurano).

Tabla 15. Criterios para evaluar impacto en el mercado

Nivel de impacto	Mercado	Funcionamiento	Evaluación agregada
Alto impacto (puntaje: 8)	Transversal (varios sectores), mercado estratégico, grupo importante de consumidores o empresas	<ul style="list-style-type: none"> Entrada: prohibiciones absolutas Costos de operación prohibitivos Riesgo de colusión: precios mínimos Discriminación: favorecimiento de incumbentes con mayor participación de mercado o de empresas específicas 	Mayor a 12 puntos
Impacto moderado (puntaje: 6)	Impacto en un mercado más pequeño o un subconjunto de consumidores o empresas	<ul style="list-style-type: none"> Entrada: prohibiciones relativas Costos de operación relativos Riesgo de colusión: precios sugeridos Discriminación: favorecimiento de pymes 	Entre 8 y 12 puntos (incluido 12)
Ningún impacto (puntaje: 4)	No hay impacto de mercado o el efecto es extremadamente bajo en términos relativos	No hay impacto de mercado o el efecto es extremadamente bajo en términos relativos (e.g., aumenta costos a la entrada en un monto que cualquier empresa puede pagar)	Menor o igual a 8 puntos

Fuente y elaboración: Unidad Global de Mercados, Competencia y Tecnología del Banco Mundial, SRB.

Las restricciones a la competencia con mayor impacto se identificaron principalmente durante las visitas de campo. La Figura 30 muestra que el 90 por ciento de restricciones con alto impacto en el tamaño y/o funcionamiento del mercado se identificaron durante las misiones. En el caso de las restricciones de impacto intermedio, 60 por ciento se identificaron en misiones, mientras que el 99 por ciento de restricciones de bajo impacto se halla mediante procedimientos de oficio. La Figura 31 muestra la distribución sectorial de las restricciones por impacto. Cabe destacar que la mayoría se encuentra en comercio minorista, telecomunicaciones o son transversales porque afectan a cualquier topo de negocio.

Figura 31. Distribución de barreras, de acuerdo con impacto en el mercado

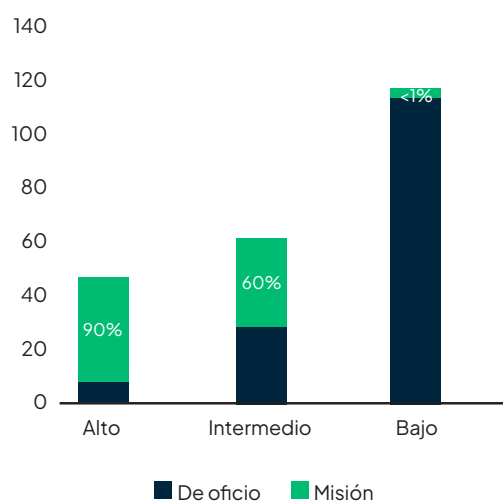
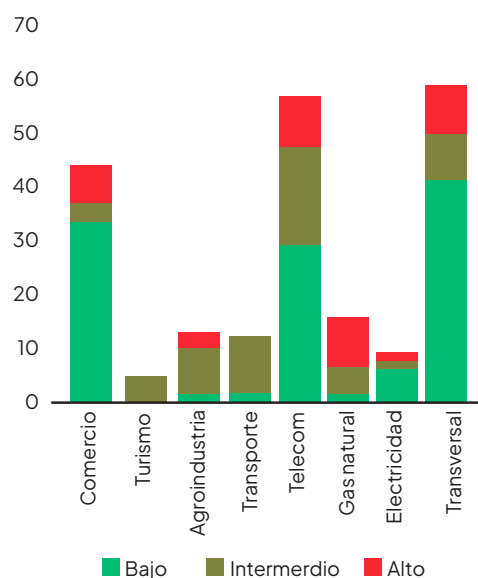


Figura 32. Distribución de barreras por sector, de acuerdo con impacto en el mercado



Fuente y elaboración: Unidad Global de Mercados, Competencia y Tecnología del Banco Mundial, SRB.

Valoración de factibilidad de inaplicación de barrera y ponderación

La evaluación de factibilidad de reforma se basa en cuatro criterios: **justificación técnica, capacidad administrativa de reforma del gobierno subnacional, capacidad administrativa de la SRB para gestionar la eliminación y voluntad política para reformar.** La justificación técnica se evaluó siguiendo los lineamientos explicados previamente sobre el objetivo de la intervención y los principios asociados. La capacidad administrativa de la SRB se refiere, principalmente, a si posee (o no) la atribución legal para gestionar la eliminación de la restricción identificada. Finalmente, la capacidad administrativa de reforma y voluntad política se basan principalmente en percepción informada sobre la disposición del gobierno en funciones.

Para reducir el riesgo de subjetividad en el análisis de capacidad administrativa y voluntad política del gobierno subnacional se identificaron indicadores proxy. De esta manera, la variable *duración esperada del procedimiento de reforma* busca capturar capacidad administrativa y voluntad política; la variable *complejidad asociada al procedimiento* capturaría la justificación técnica (más complejo si la justificación es debatible) y capacidad administrativa. Finalmente, la *capacidad administrativa del gobierno* se asocia a la capacidad de los funcionarios para abordar la reforma propuesta. Por último, se mantiene el criterio de *capacidad administrativa de la SRB para gestionar la eliminación voluntaria* (ver Tabla 16).

La factibilidad alta está asociada a situaciones en las que la barrera, para ser eliminada, requeriría de procedimientos de duración corta y relativamente baja complejidad. Las restricciones identificadas como barreras burocráticas se encuentran en esta categoría. Tanto aquellas que pueden ser gestionadas a través de la eliminación voluntaria, como aquellas que pueden abordarse a través de capacitaciones y asistencia técnica a funcionarios.

La factibilidad intermedia está asociada a situaciones en las que la restricción, para ser eliminada, requerirá de procedimientos de duración media que posean cierta complejidad, pero pueden ser abordados por los funcionarios públicos. Esta categoría incluye aquellas barreras regulatorias que contemplan cobros que realizan las entidades, dado que puede darse resistencia a su eliminación por el riesgo de perder una fuente de ingresos económicos. Las presuntas barreras burocráticas —sobre las cuales se han escuchado denuncias, pero no se ha encontrado evidencia de materialización normativa o material para entidades en concreto— caen en esta categoría debido a que es necesario realizar un mayor esfuerzo para demostrar materialización, hecho que puede ser específico a ciertas empresas.

La factibilidad baja está asociada a situaciones en las que la restricción, para ser eliminada, requerirá de iniciar procedimientos largos que requieren articulación interinstitucional. Estos procedimientos requieren el consenso o articulación de varias entidades que pueden tener competencia sobre la materia, y pueden estar asociados a materias complejas, para las que se necesita mayores capacidades técnicas de los funcionarios e información. Es decir, son procedimientos en los que hay retos previsibles de voluntad política, así como escasa capacidad técnica y administrativa/legal por parte de las entidades competentes.

Con el fin de tener un ranking de priorización posterior, se adoptaron valores categóricos por nivel de factibilidad. La lógica y puntuación es similar a la aplicada en la evaluación de impacto en el mercado. La principal diferencia radica en que la evaluación de factibilidad tiene cuatro criterios en lugar de dos, por lo que los rangos para determinar el nivel de factibilidad de manera agregada son más amplios. Esto se puede ver en la última columna de la Tabla 15, que también detalla los criterios de evaluación.

Tabla 16. Criterios para evaluar nivel de factibilidad de reforma

Nivel de factibilidad de reforma	Capacidad administrativa y voluntad política	Justificación técnica y capacidad administrativa	Capacidad administrativa del gobierno	Capacidad administrativa/legal SRB	Impacto agregado
	Procedimientos	Complejidad	Capacidad de los funcionarios	Eliminación voluntaria	
Alto (puntaje: 8)	Procedimientos de duración corta	Materias de baja complejidad	Los funcionarios pueden abordar la materia analizada	Es posible gestionar la eliminación voluntaria	Mayor a 24 puntos
Intermedio (puntaje: 6)	Procedimientos de duración media	Materias que poseen cierta complejidad	Los funcionarios pueden abordar la materia analizada	En algunos casos, es posible gestionar la eliminación voluntaria	Menor o igual a 16 puntos
Bajo (puntaje: 4)	Procedimientos de duración larga	Materias de complejidad alta. Puede requerirse el consenso o articulación de varias entidades	Los funcionarios requieren mayores capacidades técnicas e información	No es posible gestionar la eliminación voluntaria	Menor o igual a 16 puntos

Elaboración: Unidad Global de Mercados, Competencia y Tecnología del Banco Mundial.

Existe un *trade-off* entre el nivel de impacto en el mercado y el grado de factibilidad de reforma: las reformas de bajo impacto en el mercado suelen ser barreras burocráticas y, por tanto, más factibles de inaplicar o remover. La Figura 33 muestra que alrededor de 100 restricciones a la competencia tienen alta factibilidad de reforma; de ellas, cerca del 85 por ciento son barreras burocráticas identificadas de oficio. Resalta el hecho que las barreras regulatorias de menor factibilidad de reforma derivan de las visitas de campo (o misiones) y pertenecen al grupo de alto impacto en el mercado. Un ejemplo es la ausencia de catastro y de planes de desarrollo urbano. La Figura 34 muestra la distribución sectorial de las barreras por impacto.

Figura 33. Distribución de barreras, de acuerdo con nivel de factibilidad

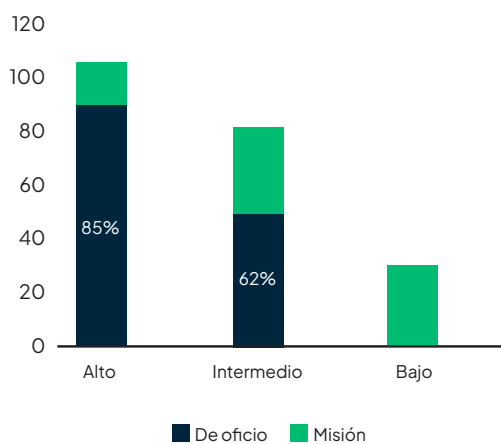
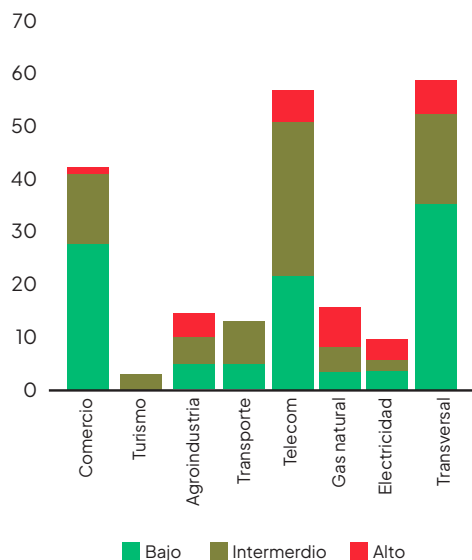


Figura 34. Distribución de barreras por sector, de acuerdo con nivel de factibilidad



Fuente y elaboración: Unidad Global de Mercados, Competencia y Tecnología del Banco Mundial, SRB.

Valoración agregada y reformas priorizadas

Para alcanzar reformas de impacto en el corto a mediano plazo, se sugirió priorizar aquellas con un nivel medio o alto en términos de impacto y factibilidad. La Tabla 17, a continuación, presenta la lista de restricciones que cumplen con estas características, por sector. Cabe precisar que la mayoría de estas restricciones tiene factibilidad media o alta porque es competencia de la SRB o podría entrar dentro de su competencia si existiese evidencia de materialización (presunta barrera burocrática).

Tabla 17. Potenciales áreas de reforma priorizadas por sector

Sector económico	Reformas prioritarias	Impacto en el mercado	Factibilidad	Contribución de la reforma regulatoria	Grado de priorización 1/
Comercio	Falta de reconocimiento por parte de las municipalidades de licencias de funcionamiento otorgadas por órganos sectoriales competentes (e.g., en el caso de gasolineras)	Medio Riesgo de prohibición absoluta en comercio. Se impide el desarrollo de la actividad	Medio Presunta BB 2/	Crea reglas predecibles para la entrada y permanencia en el mercado	
	Cambios en requisitos que implican que licencias con renovación automática dejen de serlo	Medio Sobrecosto en procedimientos de licencias, por demoras de tiempo	Medio Presunta BB	Crea reglas predecibles para la entrada y permanencia en el mercado	
Turismo	Zonas históricas: potencial inconsistencia entre requisitos municipales (inspecciones municipales) y del Ministerio de Cultura	Medio Sobrecosto plantea riesgo de prohibición absoluta a la permanencia en el mercado	Medio Presunta BB	Crea reglas predecibles para la entrada	
Agro industria	Exigencia de formalidades adicionales (visados, notarizaciones) en procedimientos de habilitación de tierras para fines agrícolas	Medio Incrementa costos de entrada y dificulta la obtención de bienes para la ampliación y/o desarrollo de actividades económicas	Alto BB	Disminuye costos de operación y promueve la entrada al mercado	
	Inclusión de requisitos originalmente no contemplados en procedimientos de titulación de tierras	Medio Sobrecosto plantea riesgo de prohibición absoluta a la titulación / permanencia en el mercado. Restringe derechos de propiedad	Alto BB	Disminuye costos de operación y promueve la entrada al mercado	
Transporte	Prohibición de <i>delivery</i> en motos en el centro de Piura	Alto Riesgo de prohibición absoluta puesto que se impide el desarrollo de la actividad	Medio Presunta BB	Promueve una menor intervención regulatoria y facilita la entrada de operadores con nuevos modelos de negocio	
	Potencial trato discriminatorio en la obligatoriedad de operar en terminales terrestres (buses y colectivos)	Medio Sobrecosto para el desarrollo de la actividad económica	Medio Presunta BB	Promueve una menor intervención regulatoria en aspectos que pueden ser dejados a la iniciativa privada	

Telecom	Exigencias que están fuera de la competencia municipal (e.g., conexiones subterráneas y canalizaciones de veredas y pistas)	Alto Limita ampliación de cobertura. Sobrecosto para la expansión de actividades	Alto BB	Disminuye costos de operación		
	Requisitos municipales adicionales para instalación de antenas (e.g., EIA, campaña de socialización, licencia social)	Alto Limita ampliación de cobertura. Sobrecostos para la expansión de cobertura	Medio Presunta BB	Disminuye costos de operación		
	Observaciones posteriores al otorgamiento de licencias para instalación de antena	Alto Limita ampliación de cobertura. Sobrecostos para la expansión de cobertura	Medio Presunta BB	Disminuye costos de operación		
	Revocaciones o declaraciones de nulidad a licencias otorgadas para la instalación de antenas	Alto Restricciones que dificultan la permanencia de operadores. Sobrecostos en la expansión de infraestructura	Medio Abogacía	Crea reglas predecibles para la entrada y permanencia en el mercado		
	Restricciones de zonas donde se puede instalar infraestructuras contrarias a la norma nacional	Alto Riesgo de prohibición absoluta en la expansión de infraestructura	Medio Presunta BB	Crea reglas predecibles para la entrada y permanencia en el mercado		
	Limitaciones para instalar infraestructura aérea	Alto Riesgo de prohibición absoluta en la expansión de infraestructura	Medio Presunta BB	Crea reglas predecibles para la entrada y permanencia en el mercado		
	Problemas en liquidaciones (cobros) por permisos (e.g., aquellos muy superiores a 1 UIT)	Medio Sobrecosto para el despliegue de infraestructura	Alto BB	Disminuye costos de operación		
	Exigencias de certificados de zonificación no detallados en el TUPA (p.e., expedientes firmados por ambientalistas y otros profesionales)	Medio Restricciones que dificultan la entrada. Se generan sobrecostos en procedimientos	Medio Presunta BB	Crea reglas predecibles para la entrada y permanencia en el mercado		
	Problemas en liquidaciones (cobro) de pagos adicionales por inspecciones	Medio Sobrecostos en la expansión de infraestructura	Medio Presunta BB	Disminuye costos de operación		
Gas natural	Exigencia de cartas fianza y pólizas de seguro por cada permiso de ejecución de redes	Medio Sobrecosto para el despliegue de infraestructura. Limita ampliación de cobertura	Alto BB	Disminuye costos de operación		
	Impedimentos para el tendido de redes	Alto Riesgo de prohibición absoluta en la expansión de infraestructura	Medio Presunta BB	Crea reglas predecibles para la entrada y permanencia en el mercado		
	Problemas en cobros de tendido de red	Medio Sobrecostos en la expansión de infraestructura	Medio BB	Disminuye costos de operación		
	Falta de consistencia de requerimientos de documentación entre municipalidades	Medio Sobrecosto en procedimientos de autorización. Limita el desarrollo de la actividad	Medio BB	Crea reglas predecibles para la entrada y permanencia en el mercado		

Transversal	Falta de resoluciones cuando se cumplen plazos de silencio administrativo positivo, necesarias para obtener otros tramites adicionales	Alto Dificulta ingreso y expansión de empresas	Alto BB	Crea reglas predecibles para la entrada y permanencia en el mercado	
	Incumplimiento o desconocimiento de plazos correspondientes a silencios administrativos	Medio Sobrecosto de actividades por demoras de tiempo	Alto BB	Crea reglas predecibles para la entrada y permanencia en el mercado	

Nota:

1/ El grado de priorización se subdivide en dos columnas. La izquierda está referida al impacto en el mercado, mientras que la derecha, a la factibilidad de eliminación.

2/ BB es el acrónimo de 'barrera burocrática de competencia de la SRB'. Presuntas BB son aquellas barreras que podrían caer dentro de la competencia de la SRB si se encontrase evidencia normativa o de materialización.

No se priorizó ninguna medida de reforma en electricidad debido a la poca factibilidad.

Fuente y elaboración: Unidad Global de Mercados, Competencia y Tecnología del Banco Mundial, SRB.

El refuerzo del mandato de la SRB y la labor de priorización de remoción de barreras, informada por el MCPAT, plantea una oportunidad de evaluación de impacto a futuro. Siguiendo el análisis de Schiffbauer & Sampi (2019), está demostrado que la labor de eliminación o inaplicación de barreras tiene impacto en la productividad de las empresas del país. Este estudio cubre el periodo 2010–2015, con lo cual podría actualizarse para tomar en cuenta la reforma realizada al sistema de eliminación de barreras burocráticas en 2016 con la aprobación del Decreto Legislativo N° 1256³⁵ y los esfuerzos de priorización de barreras en el marco del presente piloto. El Anexo 2 ahonda en posibles metodologías de medición de impacto que se podrían aplicar en el corto a largo plazo después de realizadas las reformas.

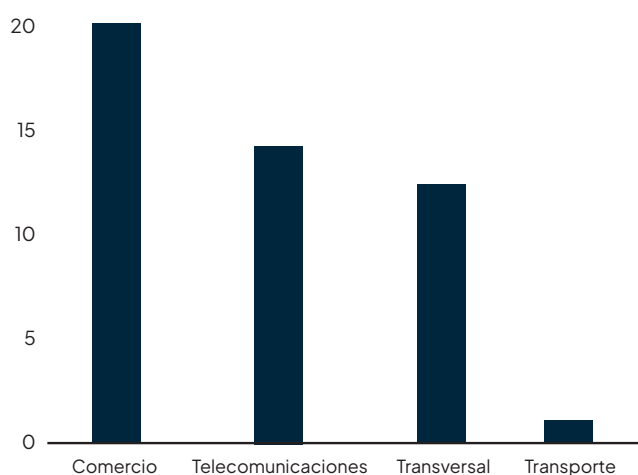
35. Esta reforma planteó los siguientes aspectos que son clave para mejorar el sistema: (i) la posibilidad de que se inapliquen con carácter general las regulaciones declaradas como barreras burocráticas ilegales y no solo respecto de la empresa denunciante; (ii) limitar la posibilidad de que las entidades del gobierno cuestionen las decisiones adoptadas por el INDECOPI, salvo en circunstancias muy específicas; y (iii) establecer un *ranking* de entidades públicas en función de su desempeño en la eliminación de barreras burocráticas.

3. Barreras eliminadas durante el piloto y consideraciones finales

Dado el contexto nacional durante el último año, que coincidió con el cambio de la gestión municipal en las regiones del país, la SRB adoptó una estrategia de priorización de muy corto plazo para gestionar la eliminación de barreras burocráticas. La SRB potenció el programa de eliminación voluntaria de barreras burocráticas (PEVBB) para promover reformas en el universo de barreras identificadas. En este marco, se enviaron comunicaciones a todas las municipalidades piuranas en las que se identificaron barreras burocráticas, invitándolas a tomar acción.

Al cierre de julio de 2023, la SRB logró gestionar exitosamente la eliminación de cincuenta y un (51) barreras burocráticas en cuatro entidades públicas a través del instrumento de PEVBB. Las entidades que se mostraron dispuestas a reformar fueron las municipalidades distritales de La Unión y Veintiséis de Octubre, así como las municipalidades provinciales de Piura y Sullana. Estas barreras —en su mayoría, restricciones a la entrada o que refuerzan la posición de los incumbentes, de acuerdo con las categorías del MCPAT— afectaban principalmente a los sectores de comercio minorista y telecomunicaciones, mientras que un subconjunto tenía naturaleza transversal, como muestra la Figura 35.

Figura 35. Barreras burocráticas eliminadas voluntariamente



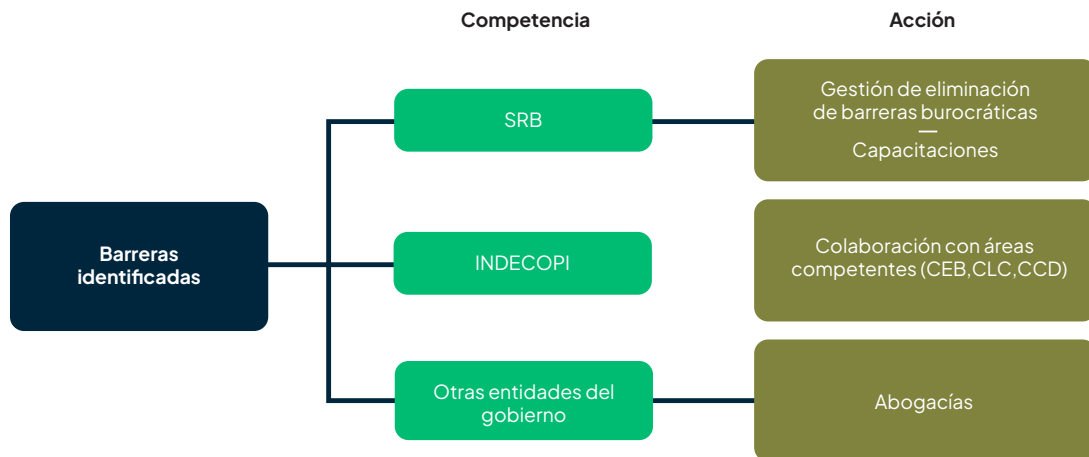
Fuente y elaboración: Unidad Global de Mercados, Competencia y Tecnología del Banco Mundial, SRB.

- En el sector del **comercio minorista**, se eliminaron veintiuna (21) barreras burocráticas relacionadas con requisitos, plazos de atención y clasificaciones ilegales en los procedimientos de licencia de funcionamiento e Inspección Técnica de Seguridad en Edificaciones (ITSE). La obtención de la licencia de funcionamiento y la aprobación de la Inspección Técnica en Edificaciones son necesarios para abrir un negocio, por lo que se espera que la eliminación de estas barreras impulse la entrada y expansión de locales comerciales. Esto sería especialmente beneficioso para el sector de hoteles y restaurantes, que fue el más afectado durante la pandemia. Según datos del INEI, el PBI de este sector cayó un -47.9 por ciento en 2020 y en 2022 aún no habría alcanzado los niveles previos a la pandemia.
- En el sector de las **telecomunicaciones**, se eliminaron dieciséis (16) barreras que estaban incrementando los costos de instalación de infraestructura, lo que dificultaba la entrada al mercado. Las burocráticas eliminadas consistían en requisitos, cobros y plazos ilegales en los procedimientos relacionados con la autorización para la instalación de infraestructura necesaria para la prestación de servicios públicos de telecomunicaciones. Un ejemplo destacado es la Municipalidad Distrital de La Unión en Piura, que eliminó la exigencia de dos conceptos de pago de derecho para el procedimiento de autorización de instalación o reubicación de antenas y postes. Estos pagos sumaban un total de S/ 2,227 por cada antena o poste instalado o reubicado. Dicha medida es especialmente relevante considerando la cantidad de barreras regulatorias y sobrecostos que enfrentan los operadores del sector de las telecomunicaciones (y otros servicios públicos, como la electricidad) en un contexto de déficit de infraestructura. a la pandemia.
- Finalmente, se eliminaron trece (13) barreras de silencio administrativo positivo y plazos de manera **transversal**. Según los resultados del piloto, la imposición de silencios administrativos positivos en lugar de aprobaciones automáticas, así como los plazos ilegales y/o irrazonables, retrasan la entrada de nuevas empresas. Estas barreras no solo afectaban la obtención de autorizaciones, permisos y licencias, sino también el acceso al financiamiento empresarial y la exportación/importación de bienes y servicios.

La SRB espera continuar gestionando la eliminación de barreras burocráticas derivadas del piloto en seis entidades subnacionales más. Durante este piloto, la SRB impulsó la eliminación o inaplicación voluntaria de 143 barreras burocráticas, que podrían ser eliminadas en los próximos meses —lo que conlleva la reducción de sobrecostos para los agentes de mercado—. A la fecha de cierre del informe, hay 17 barreras adicionales que están próximas a ser eliminadas, tres de ellas relevantes para la distribución de gas natural en Piura.

La SRB tomará medidas adicionales, principalmente a través de esfuerzos de abogacía, para contribuir a la potencial eliminación de barreras regulatorias con impacto significativo en la competencia identificadas en este piloto que están fuera de su mandato actual. Así pues, la SRB está considerando el diseño e implementación de una estrategia para abordar barreras burocráticas que no califican para el PEVBB, especialmente a través de capacitaciones a los funcionarios municipales y empresas administradas. Por otro lado, las barreras burocráticas identificadas que entran dentro del mandato de otros órganos del INDECOPI (e.g., requisito de un número mínimo de técnicos farmacéuticos por farmacia abierta) serán derivadas a las comisiones competentes (CEB, en este caso). Por último, para aquellas barreras que dependen de otros órganos de gobierno (e.g., MTC, MINAGRI) se realizarán informes de abogacía poniendo de manifiesto las barreras pertinentes.

Figura 36. Medidas a realizar por la SRB, de acuerdo con los órganos de competencia



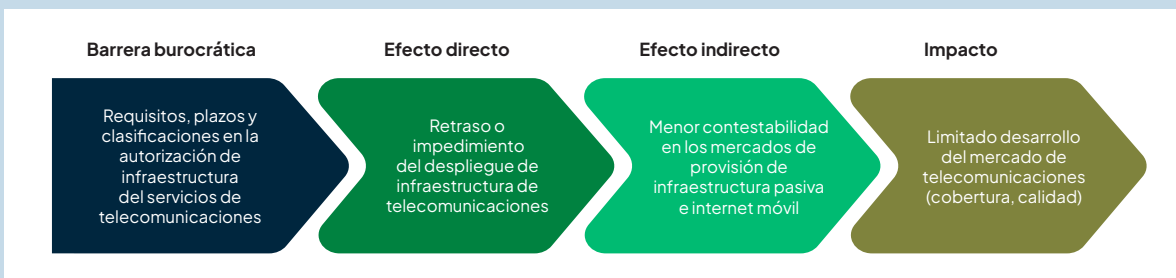
Fuente y elaboración: : Unidad Global de Mercados, Competencia y Tecnología del Banco Mundial, SRB.

El impulso de una estrategia de priorización sobre la base de impacto elevaría aún más la contribución de la SRB a la mejora de las condiciones de los mercados y los marcos regulatorios en servicios clave para el desarrollo económico. El MCPAT es una herramienta que puede informar este esfuerzo a través de la óptica de impacto en los mercados y la estrategia de priorización, que toma en cuenta la necesidad de demostrar resultados para mantener la sostenibilidad del proceso de reforma. Actualmente, la SRB prioriza sectores a nivel departamental para realizar los esfuerzos de rastreo normativo, lo cual es muy positivo. Sin embargo, con los recursos necesarios, podría potenciar aún más su estrategia al reducir el énfasis de identificación de barreras en el rastreo normativo y aumentar los esfuerzos de búsqueda de materialización de barreras más estructurales, en particular, aquellos casos que afectan la entrada de nuevos jugadores y el dinamismo de los mercados (usualmente en perjuicio de las micro, pequeñas y medianas empresas). En este contexto, la SRB tiene como objetivo replicar el piloto realizado en la región de Piura en otras regiones del Perú de cara a afianzar el mandato sobre barreras burocráticas como una herramienta de reforma procompetitiva.

Para alcanzar mayor impacto, se necesita colaboración interinstitucional, que podría potenciarse en el marco de una Política Nacional de Competencia. Sería altamente beneficioso que la SRB empiece a elevar su rol de articulación para promover reformas que puedan ser complejas pero esenciales, como el desarrollo de catastros. Esto requiere colaboración y articulación a nivel del Ejecutivo y otros órganos del Estado, nacionales y descentralizados. La Política Nacional de Competencia podría facilitar canales de articulación para impulsar productividad y prosperidad compartida a nivel nacional.

Recuadro 10: Impacto de la eliminación de barreras en el sector de telecomunicaciones

Figura 37. Teoría de Cambio: efectos e impacto de las barreras burocráticas identificadas en el sector de telecomunicaciones



La mayoría de las barreras burocráticas eliminadas en el sector de telecomunicaciones afecta directamente el despliegue de infraestructura, un aspecto crítico para el desarrollo de los mercados de telecomunicaciones en el Perú. El despliegue de infraestructura es esencial para brindar cobertura y permitir que los operadores del mercado puedan competir en calidad de servicio. Sin embargo, las entrevistas sostenidas durante las misiones a Piura confirmaron la existencia de trabas importantes para dicho despliegue (efecto directo). Estas trabas o barreras burocráticas van desde la cantidad de trámites y complejidad de los requisitos exigidos por las entidades públicas para la instalación de nuevas antenas hasta la incertidumbre de los plazos que resulta en importantes retrasos, e incluso en impedimentos en su instalación.

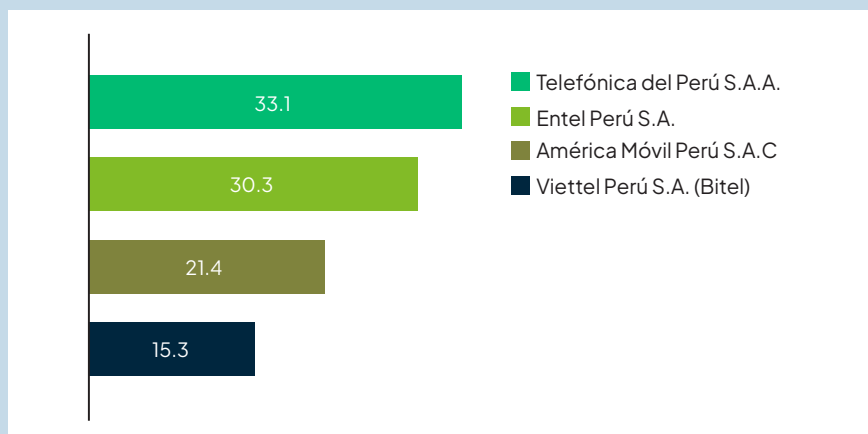
Las barreras burocráticas afectan la contestabilidad o dinamismo de los mercados de dos maneras: primero, restringen la entrada de nuevos operadores y limitan la capacidad de competir/expansión de los operadores existentes; segundo, refuerzan el poder de los incumbentes, ya que afectan desproporcionalmente a los pequeños jugadores. El tener altas barreras de entrada a la instalación de antenas implica que los operadores con menor



participación de mercado en infraestructura (como Bitel y Entel, según lo observado en la Figura 38) tendrán mayores dificultades para competir en calidad de servicio, especialmente en zonas urbanas donde los operadores con mayor participación de mercado son los dueños del grueso de la infraestructura existente (efecto indirecto).

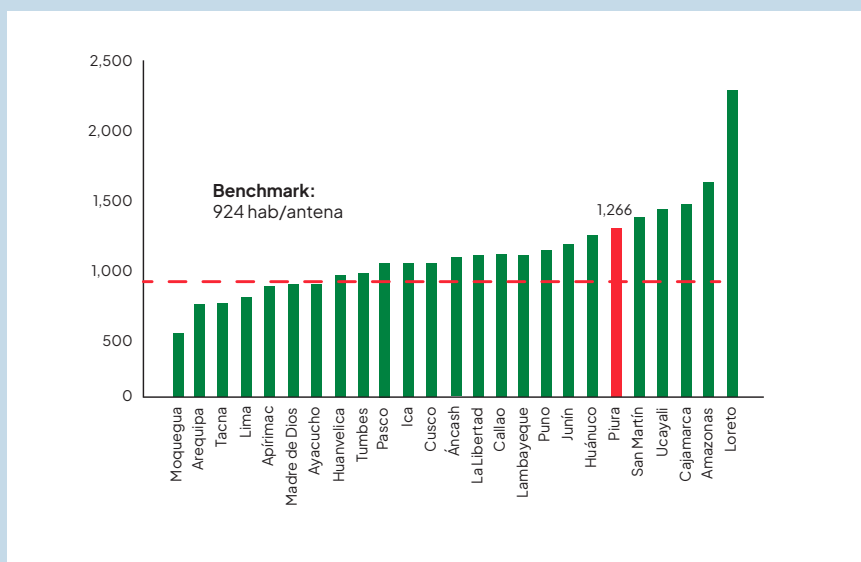
La eliminación de barreras burocráticas en telecomunicaciones mejorará el nivel de competencia en los mercados, y permitirá reducir la brecha de infraestructura pasiva y elevar la calidad de internet móvil para los piuranos (impacto). En países desarrollados como Canadá, Japón y España, en promedio hay 188 habitantes por antena. En Chile, un país vecino y miembro de la OCDE, hay un promedio de 733 habitantes por antena. Según Osiptel, en el Perú, una antena beneficia a 924 personas en promedio.³⁶ Sin embargo, hay una importante dispersión a nivel departamental, como muestra la Figura 39. En el caso de Piura, tomando datos de 2022, cada antena atiende a 1,266 habitantes, lo cual explica la baja calidad de descarga observada en la Figura 24 del presente informe. Así pues, el impacto de la eliminación de las barreras burocráticas en el sector de las telecomunicaciones puede cuantificarse considerando no solo el mayor acceso y la mejora en la calidad sino también la inversión adicional que generaría el despliegue de nuevas antenas. En este sentido, considerando que Piura necesitaría 615 antenas 4G adicionales para alcanzar el promedio nacional y que cada antena requiere una inversión aproximada de US\$150,000, una vez eliminadas las barreras burocráticas que restringen la entrada, la dinamización de las condiciones del mercado podría atraer cerca de US\$100 millones a la región de Piura.

Figura 38. Participación de empresas operadoras de telecomunicaciones en el mercado de antenas, a nivel nacional 2022



36. Fuente: https://repositorio.osiptel.gob.pe/bitstream/handle/20.500.12630/746/DT_Antenas_vf%20%281%29.pdf?sequence=9&isAllowed=y

Figura 39. Número de habitantes por antenas 4G a nivel departamental



Nota: Las antenas forman parte de la infraestructura pasiva de telecomunicaciones. El término 'incumbentes' hace referencia a las empresas ya establecidas en el mercado.
Fuente: Osiptel, INEI.

Referencias

- Aghion, P. & Griffith, R. (2008). "Competition and Growth: Reconciling Theory and Evidence". University College London.
- Acemoglu, D. & Ozdaglar, A. (2007). "Competition and Efficiency in Congested Markets". *Mathematics of Operations Research* 32, pp. 1–31.
- Arnold, J. (2005). "Trade and Transport Facilitation in Laos". Washington, DC: World Bank, 2005.
- Banco Mundial. (2014). "Combatiendo regulaciones que restringen la competencia a nivel subnacional: Estado de Oaxaca, México". Washington, DC: World Bank.
- Banco Mundial. (2015). "Peru Building to success: Boosting Productivity for Faster Growth". Washington, DC: World Bank.
- Banco Mundial. (2018). "Promoting competition in local markets in Mexico a subnational application of the world bank group's markets and competition policy assessment tool". Washington, DC: World Bank.
- Banco Mundial. (2021). "Fixing Markets, Not Prices: Policy Options to Tackle Economic Cartels in Latin America and the Caribbean." Washington, DC: World Bank. <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/35985> License: CC BY 3.0 IGO.
- Banco Mundial. (2022). "Peru: Systematic Country Diagnostic". Washington, DC: World Bank.
- Bassanini, A. & Ernst, E. (2002). "Labour Market Regulations, Industrial Relations, and Technological Regimes: A Tale of Comparative Advantage". *Industrial and Corporate Change*, Vol. 11.
- Bloom, N., Draca, M. & Van Reenen, J. (2011). "Trade Induced Technical Change? The Impact of Chinese Imports on Innovation, IT and Productivity". NBER Working Paper 16717, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.
- Buccirossi, P., Ciari, L., Duso, T., Spagnolo, G., & Vitale, C. (2009). "Competition policy and productivity growth: an empirical assessment. (Discussion Papers / Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung, Forschungsschwerpunkt Märkte und Politik, Abteilung Wettbewerb und Innovation, 2009–12)". Berlin: Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung gGmbH. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-266982>
- Dauda, S. (2020). The Effects of Competition on Jobs and Economic Transformation. Equitable growth, finance, and institutions insights. <https://documentsinternal.worldbank.org/search/32476915>
- Encuesta Nacional de Hogares (ENAH). 2010, 2015, 2019 y 2021.

Decreto Supremo N° 014–2022–MIDAGRI. Decreto Supremo que aprueba el Reglamento de la Ley N° 31145 Ley de Saneamiento Físico Legal y Formalización de Predios Rurales a cargo de los Gobiernos Regionales.

Decreto Legislativo N° 653. Ley de Promoción de la Inversión en el Sector Agrario y Decreto Supremo N° 048–91–AG, Reglamento de la Ley de Promoción de las Inversiones en el Sector Agrario.

Decreto Supremo N° 032–2008–VIVIENDA. Aprueban Reglamento del Decreto Legislativo N° 1089 - Decreto Legislativo que Establece el Régimen Temporal Extraordinario de Formalización y Titulación de Predios Rurales.

Ley N° 29022. Ley para la Expansión de Infraestructura en Telecomunicaciones y Decreto Supremo N° 003–2015–MTC, Reglamento de la Ley N° 29022, Ley para el Fortalecimiento de la Expansión de Infraestructura en Telecomunicaciones.

Eslava, M.; Haltiwanger, J.; Kugler, A.; y Kugler, M. (2013). "Trade and Market Selection: Evidence from Manufacturing Plants in Colombia". *Review of Economic Dynamics* 16 (1): 135–58.

Hernández, G. (2022). "En su boletín Demografía Empresarial al tercer trimestre del 2021, el INEI reveló que la región Piura concentra el 4,36% de las empresas formales de todo el Perú, por detrás de Lima, Arequipa y La Libertad". Universidad de Piura. Disponible en <https://www.udep.edu.pe/hoy/2022/02/piura-se-mantiene-como-cuarta-region-con-mas-empresas-a-nivel-nacional/>

INEI. (2021). Compendio estadístico. Lima, Perú. Disponible en <https://www.gob.pe/institucion/inei/informes-publicaciones/3000248-compendio-estadistico-peru-2021>

Kitzmuller, M., y M. Martínez Licetti. (2012). "Competition Policy: Encouraging Thriving Markets for Development". *Public Policy for the Private Sector*; note no. 331. Washington, DC: World Bank. <http://documents.worldbank.org/curated/en/778181468328582034/Competition-policy-encouraging-thriving-markets-for-development>.

OECD. (2008). "Land Use as barrier to Entry." *Policy Roundtables DAF/COMP (2008)25*. Disponible en <https://www.oecd.org/daf/competition/41763060.pdf>

OECD. (2020). "Enhancing economic performance and well-being in Chile: Actions for a more dynamic telecommunication sector." Disponible en https://www.oecd.org/economy/surveys/CHL_OECD_policy_actions_dynamic_telecommunication_sector.pdf

Productivity Commission. (2005). "Review of National Competition Policy Reforms." Report No. 33. Canberra.

Revista Energía. (2021). "Gasnorp inicia instalación de redes para distribución de gas natural en Piura" Disponible en: <https://revistaenergia.pe/gasnorp-inicia-instalacion-de-redes-para-distribucion-de-gas-natural-en-piura/>

Schiffbauer, M. & Sampi, J. (2019). "Enforcing Competition and Firm Productivity: Evidence from 1,800 Peruvian Municipalities".

Vergara, E. & Malásquez, E. (2023). "Growth and Transformative Effects of ICT Adoption: A Survey". World Bank Policy Research Working Paper 10352.

Voigt, S. (2009). The Effects of Competition Policy on Development – Cross-Country Evidence Using Four New Indicators. *The Journal of Development Studies* Vol 45 (8), 1225–1248.

Anexos

Anexo 1: Preparando la primera visita de campo a Piura

A fin de ejecutar el segundo y tercer paso de la metodología MCPAT, se realizó una visita de campo de estudio (*scoping mission*) en la región de Piura para recabar información sobre la dinámica de la competencia y las características de mercado existentes en los sectores priorizados e identificar barreras regulatorias.

Cómo preparar la primera misión

Para preparar la primera visita de campo es importante considerar los siguientes puntos:

1. Realizar una investigación preliminar sobre:
 - Barreras burocráticas existentes
 - Características y dinámicas de mercado en sectores priorizados
 - Noticias sobre quejas en sectores priorizados
 - Desarrollo económico de sectores priorizados (aquí se tiene como insumo del primer paso la priorización realizada)
 2. Definición de una estrategia de entrevistas
 - A quiénes entrevistar
 - Cómo ubicarlos
 3. Concretar la agenda
 - Definir tiempo y recursos
 - Definir fechas de viaje
 - Cómo contactar a potenciales entrevistados
 - Realizar un seguimiento
 4. Consideraciones para el viaje
 - Participantes
 - Posibilidad de agendar entrevistas durante la misión
 - Establecer los resultados esperados
 - Técnicas de interrogación
-

1. Investigación preliminar

La investigación preliminar tuvo como objetivo identificar barreras burocráticas distintas a las existentes y eliminadas por la autoridad, así como entender la dinámica de mercado en la que interactúan. Para ello se tomó en consideración lo siguiente:

- Barreras eliminadas en una municipalidad que pueden existir en otras municipalidades.
- Indicio sobre municipalidades más problemáticas.
- Indicio de tipo de afectaciones al mercado.
- Ejemplos referidos en entrevistas.

Adicionalmente, se recabaron noticias en las que se hacía referencia a posibles barreras de expansión y entrada al mercado, indicios de baja cobertura y síntomas de mercado, así como noticias que pudieran identificar a posibles entrevistados.

2. Definición de una estrategia de entrevistas

La estrategia de entrevistas requiere definir dos aspectos: a quiénes entrevistar y cómo ubicar a los posibles entrevistados.

- **Estrategia de entrevistas: A quiénes entrevistar**

Las entrevistas pueden estar dirigidas al sector privado y público:

- **Sector privado:** Brindan información sobre las características y dinámica de mercado. Pueden ser un aliado para obtener datos que permitan medir el impacto potencial (y real) en la competencia:
 - Firms que **ya operan** en el mercado desde hace **mucho tiempo**.
 - Firms que han **entrado recientemente** en el mercado.
 - Firms que **quieren entrar al mercado, pero no lo han logrado**.³⁷
 - **Cientes** de empresas que operan en el sector evaluado.
 - **Asociaciones** empresariales.

37. Aunque son difíciles de ubicar, es posible que algunas asociaciones tengan esa información o brinden esa perspectiva.

- **Sector público:** Primer contacto que permite establecer nociones preliminares de factibilidad administrativa y política:
 - Autoridades **regionales** a cargo del diseño de políticas en este sector.
 - Autoridades **municipales** con competencia para regular sector.
 - Empresas públicas.

- **Cómo ubicar empresas de los distintos perfiles en el sector privado**

La identificación de los agentes privados para el desarrollo de entrevistas es particularmente relevante en tanto son los afectados o potenciales afectados por las barreras impuestas por el Estado. Para lograr la identificación de estos agentes, se puede considerar lo siguiente:

- Investigaciones previas de actores relevantes en el mercado.
- Cámaras empresariales, asociaciones de productores y/o distribuidores.
- Entrevistas previas con autoridades.
- Empresas registradas en bases de datos:
 - Privadas, por ejemplo, Top 10,000 (que recopila las empresas más grandes del país).
 - Públicas, por ejemplo, la Encuesta Económica Anual del Instituto Nacional de Estadística e Información (INEI).

No se deben descartar fuentes de información de contacto que pueden ser obtenidas mediante redes y plataformas (Google, Facebook, LinkedIn), prensa y referidos (por ejemplo, una asociación contactada puede tener el contacto de un trabajador de una empresa que se quiere entrevistar).

3. Concretar la agenda

La agenda de una visita de estudio requiere considerar los siguientes aspectos:

- **Tiempo y recursos**

Considerando el tiempo asignado a la visita y los recursos disponibles se necesita identificar:

- Empresas entrevistadas (apenas se decide el lugar del piloto y los sectores priorizados).
- Autoridades subnacionales entrevistadas. A partir de la investigación preliminar, priorizar aquellas autoridades donde se hayan identificado más barreras o donde hay potencial, pero menos empresas operando.

Es importante contactar al universo de posibles entrevistados al menos tres semanas antes de la fecha de viaje. Asimismo, se debe considerar como mínimo una persona dedicada a tiempo completo a la labor de identificar empresas y contactarlas durante la misión, buscar su información de contacto y preparar la agenda.

Aspectos para tomar en cuenta al preparar una agenda

- Considerar una hora de duración estimada para cada reunión o entrevista.
- Estimar el tiempo de desplazamiento entre reuniones.
- Incorporar al menos 10 minutos de margen entre cada reunión en caso de imprevistos.
- Se recomienda que los primeros días se entreviste únicamente al sector privado para efectuar una identificación preliminar de regulaciones que puedan estar afectando la competencia.
- Planificar reuniones con funcionarios públicos durante los dos últimos días, a efectos de verificar el contexto y la forma de aplicación de las normas que puedan estar restringiendo la competencia.
- Incluso si las entrevistas han sido confirmadas, contactar al entrevistado un día antes de la reunión para reconfirmar la entrevista.

• Contactar a los posibles entrevistados

Para contactar a los posibles entrevistados es importante que primero se definan las fechas de viaje y los integrantes del equipo que participarán en la visita de campo.

El mensaje de contacto varía dependiendo de la persona entrevistada, es decir, si pertenece al sector público o privado. El sector público suele ser más formal y, por lo tanto, el medio de comunicación debe ser el establecido para las autoridades (por ejemplo, un oficio). Por el contrario, el sector privado puede ser contactado de distintas maneras, pudiendo emplearse correos electrónicos y llamadas de seguimiento.

4. Consideraciones para el viaje

Para el desarrollo de las entrevistas y la recolección de información durante la visita, se recomienda que al menos participen dos personas del equipo de la SRB (un abogado y un economista). Asimismo, se debe estar abierto a la posibilidad de agendar otras entrevistas durante la visita de campo e incluso después de esta, ya sea virtuales o en la sede de la autoridad.

La visita de campo puede generar distintos resultados; sin embargo, los esperados son los siguientes:

- Entender restricciones normativas y problemas de implementación.
- Entender características y dinámicas de mercado.
- Identificar impactos adversos que estas restricciones han generado en el sector seleccionado y en mercados relacionados.
- Obtener un conocimiento general sobre la dinámica del mercado y actores.
- Conocer la magnitud de las restricciones (tipos de empresas afectadas, identificación de problemas de acceso al mercado de operadores importantes, entre otros).
- Determinar la viabilidad y posibles aspectos positivos de reformas (por ejemplo, el uso de programas de cumplimiento).

En este ejercicio de conocimiento del mercado no solo existe la posibilidad de que se fomente la remoción de barreras, sino también es una oportunidad para entender mejor las dinámicas del mismo.

Finalmente, es importante evaluar las técnicas de interrogación que serán empleadas y considerar lo siguiente:

- El tiempo y oportunidades de entrevista son limitados.
- Se debe conducir al entrevistado y no dejar que la conversación se desvíe.
- Generar empatía y una relación de confianza con la persona entrevistada.
- Buscar emplear técnicas de persuasión.
- Es importante dejar abierta la posibilidad de volver a contactar a la persona entrevistada en caso surjan nuevas inquietudes.
- Buscar generar vínculos para compartir datos que permitan evaluar el impacto potencial y/o real.

Técnicas de interrogación

Iniciar con preguntas abiertas

- Cuénteme acerca de... / Describa sus actividades...

Avanzar con preguntas cerradas

- ¿Usted ha otorgado permisos extraordinarios? ¿Usted alguna vez ha bloqueado rutas para luchar contra competencia desleal?

Preguntas “indicador”

- ¿Usted considera que este marco legal es adecuado? ¿Usted coordina rutas/tarifas con sus competidores? ¿Usted consideraría una reforma positiva/viable?
- ¿A qué precio ofrece el servicio la “oferta informal”?
- ¿Usted se ha opuesto alguna vez a la entrada de alguien?

Preguntas para recapitular

- ¿Entendimos correctamente que ...?

Preguntas “catch-all”

- ¿Hay algo adicional que a usted le gustaría compartir?

Es importante no hacer preguntas compuestas, por ejemplo: ¿Usted ha otorgado permisos en los últimos años o considera que se debería hacer un estudio de demanda?

No hacer preguntas imprecisas, por ejemplo: ¿Podría describir cuándo usted decidió iniciar el estudio demanda o cuál es el rol que tienen las asociaciones en el proceso?

Anexo 2: Medir el impacto de las reformas / intervenciones de competencia

La medición de impacto es crucial para catalizar el potencial de reforma. En primer lugar, refuerza el rol de la autoridad, en este caso la SRB, al demostrar que los recursos públicos destinados a los esfuerzos de eliminación de barreras son costo-efectivos. En segundo lugar, permite crear conciencia sobre el potencial que tiene este esfuerzo para mejorar el bienestar de los consumidores y la productividad, lo que aumenta la sostenibilidad de los esfuerzos de aplicación del MCPAT y factibilidad de reformas en el tiempo.

Un elemento crítico al evaluar impacto es definir el contrafactual. Esto representa lo que habría sucedido si la intervención no hubiera ocurrido. A su vez, la evaluación implica comparar lo que realmente sucedió con el contrafactual. A continuación, se presentan distintos tipos de metodologías de evaluación ex post (posteriores a la reforma), tanto cualitativas como cuantitativas, y con dos periodos de tiempo de aplicación, a corto plazo y a mediano y largo plazo.

Evaluación ex post de corto plazo

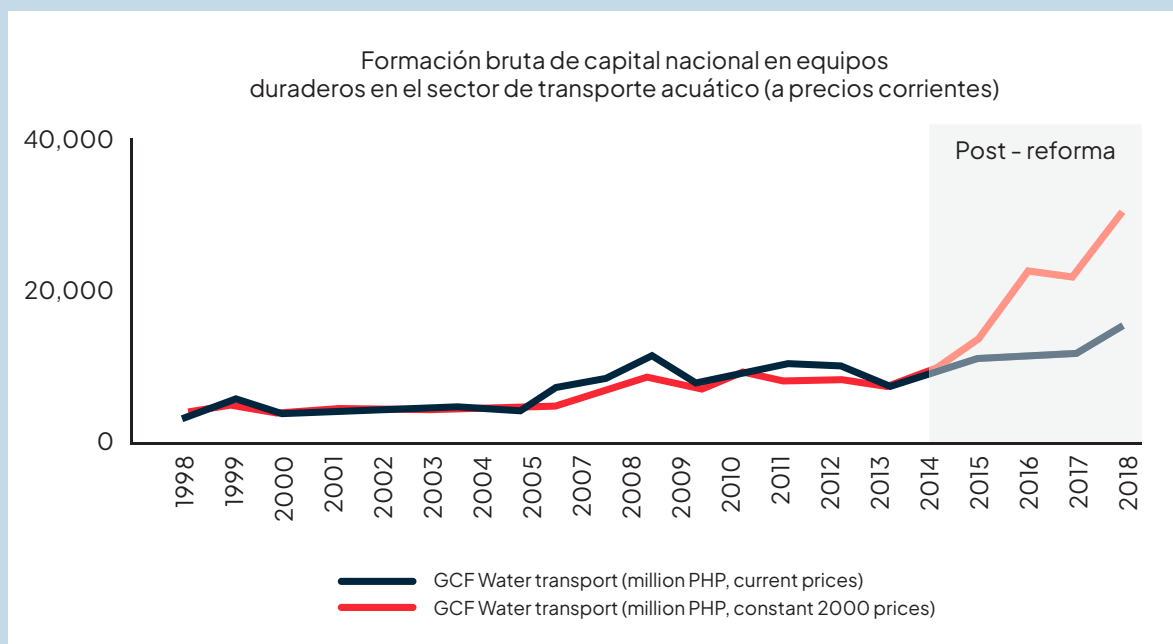
Comparaciones antes y después

Uno de los métodos más utilizados es comparar el antes y el después de la intervención. Para ello se puede hacer una combinación de análisis cualitativo (entrevistas a agentes del mercado y consumidores) y cuantitativo, a través del análisis de variables clave cuando hay datos disponibles (por ejemplo, precio, inversión, entrada y concentración de empresas).

Recuadro 11: Estimación de impacto en Filipinas

La reforma consistió en agilizar la emisión, extensión/renovación/modificación del Certificado de Conveniencia Pública-CPC (franquicia) a operadores náuticos nacionales por parte de Marina (autoridad portuaria pública) en Filipinas. Su implementación tuvo lugar en marzo de 2014. Tras la reforma, y según informes de la autoridad portuaria Marina y la información recabada de la Autoridad de Estadística de Filipinas (PSA), se produjo un cambio significativo en el número anual de CPC emitidos, que casi se duplicó entre 2014 y 2017. Asimismo, existe evidencia de que los tiempos de procesamiento de los trámites de emisión de CPC han mejorado a lo largo de los años, y que las infracciones de las empresas navieras han disminuido considerablemente. Además, también se observó un aumento importante en la carga de contenedores desde 2015 (impulsada por una carga entrante cada vez mayor) y un aumento significativo en la formación bruta de capital nacional en equipo de larga duración en el sector del transporte acuático.





Fuente: Competition Commission of Mauritius (CCM), (2011), Evaluation of CCM case, IBL Consumer Goods Sales Contracts with Retail Stores <http://www.ccm.mu/English/Documents/Advice/INV001-EvaluationReport-Non-Confidential.pdf>

Los estudios cualitativos suelen examinar el mercado después de la intervención para evaluar si las predicciones en el momento de la intervención han demostrado ser ciertas o no. Estos estudios examinan sistemáticamente cómo cambiaron los precios, la entrada en el mercado y las condiciones de expansión en los años posteriores a la intervención. La metodología más habitual se basa en la combinación de fuentes secundarias —tanto aquellos documentos originales directamente relacionados con la reforma como periódicos, prensa especializada e informes de consultores— y fuentes primarias —mayoritariamente a través de encuestas a las partes interesadas—. Dos elementos son clave en los procesos de evaluación cualitativos. Por un lado, es esencial que los evaluadores se formen una opinión original del estado del mercado más allá de los documentos originales de la reforma. Por otro lado, una vez el proceso de recopilación de información primaria ha comenzado, es importante tratar de incluir distintos grupos interesados. Asimismo, es de particular relevancia que la información u opiniones obtenidas sean robustas y uniformes. Aunque las opiniones divergentes son importantes, estas requerirán que los evaluadores hagan juicios potencialmente subjetivos sobre cuáles tienen más probabilidades de ser confiables.

Estudios de caso

Una de las formas potencialmente más sencillas de realizar una estimación de impacto derivada de la inaplicación de barreras regulatorias que afectan la competencia es la identificación de casos de empresas específicas que pudiesen ser sujeto de estudio por su presencia o potencial entrada en los mercados objetivo. En estos casos, es importante establecer vínculos de colaboración con las empresas, ya que será necesaria la obtención de información relevante para realizar la evaluación. Durante el piloto, se aprovecharon las entrevistas para recopilar información de contacto de empresas en sectores priorizados y establecer la posibilidad de realizar iniciativas de colaboración a futuro.

Recuadro 12: Caso específico: Té morado en Kenia

En 2007, los agricultores que trabajan en las cercanías del monte Kenia comenzaron a experimentar con una nueva variedad de té morado. Sin embargo, las normas que rigen la industria del té de Kenia permitieron a otros productores bloquear la entrada de nuevos productores al mercado. Industrias Njeru, viendo el potencial del té morado como un mercado sin establecer, decidió buscar ayuda de la Autoridad de Competencia de Kenia (CAK). La CAK trabajó con la industria del té para eliminar las barreras a los nuevos participantes en el mercado, lo que permitió la eventual entrada de Industrias Njeru. La Tabla 17 muestra el impacto de la entrada de Industrias Njeru al mercado.

Tabla 18. Desagregación de impacto de la reforma a partir de información proporcionada por Industrias Njeru

Variables de impacto	Impacto estimado	Sustento
Valor de exportación en etapa inicial del té morado (2014)	US\$200,000	Exportación alrededor de 10 toneladas
Mayor inversión por parte de nuevos entrantes	US\$0.6 M	Establecimiento de la nueva fábrica y plantación en su propia finca de 100 acres
Entrada de un nuevo jugador y nueva tecnología	Efecto de "prueba de concepto" y adopción de nueva tecnología por parte de otros jugadores	Efecto de "prueba de concepto"
Prima a los agricultores por la venta de hoja morada vs. verde	US\$0.71/kg (aumento de 230% comparado con té verde)	Mayor valor en té morado
Aumento total de los ingresos al cambiar a hoja morada	US\$7,000 neto costes de cambio	10 toneladas de hoja morada (US\$1.02/kg) vs. hoja verde (US\$0.31/kg)
Posible aumento total de los ingresos de los agricultores de hoja verde	US\$0.7 M al año	Aumento del 10% en el precio pagado por la hoja verde en la zona de Kiegoi/Igembe por presión competitiva (compras totales de US\$6.6 millones)
Beneficios para los consumidores kenianos	Lanzamiento de nuevas variedades de té	

Fuente: Banco Mundial, Autoridad de Competencia de Kenia.



Evaluación ex post de mediano y largo plazo

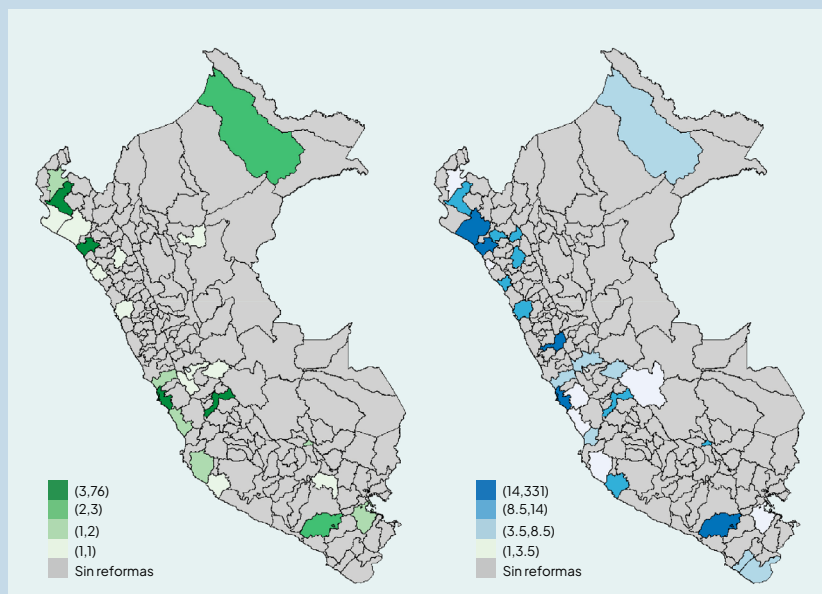
Existe la posibilidad de aplicar metodologías econométricas de estimación causal. No obstante, estas implican una intensa demanda de datos, para lo cual suele ayudar si estos datos ya se encuentran disponibles y, sobre todo, tener un periodo de tiempo suficientemente largo para que la estimación cuente con poder estadístico. Además, la elección y disponibilidad de contrafactuales es un elemento clave.

El refuerzo del mandato de la SRB y la labor de priorización de remoción de barreras, informada por el MCPAT, plantea una oportunidad de evaluación de impacto a futuro, siguiendo el análisis de Schiffbauer & Sampi (2019) (ver Recuadro 13).

Recuadro 13: Medición de impacto a través del método de diferencias en diferencias: Experiencia de reforma en regulaciones municipales

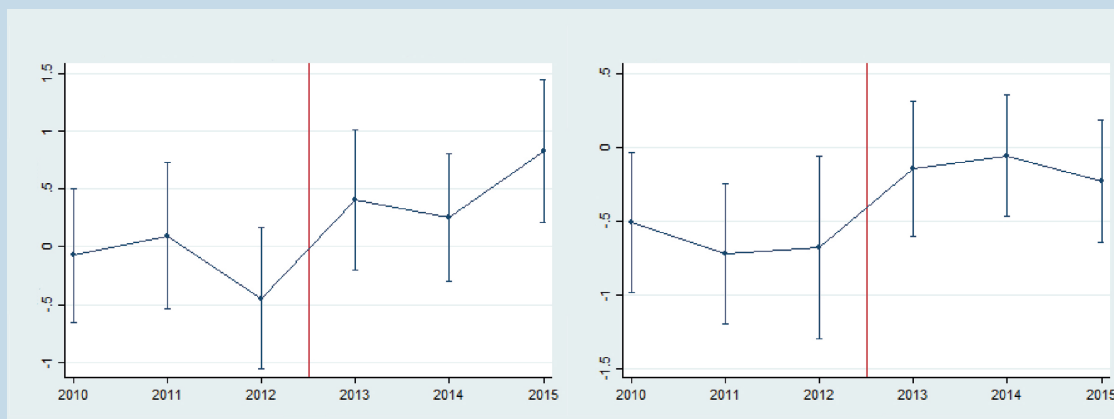
Utilizando información del censo de establecimientos de 2008 a 2015 y la base de datos administrativa de barreras de INDECOPI, Schiffbauer y Sampi (2019) llevan a cabo un análisis del impacto de la eliminación de barreras regulatorias en productividad, mediante un método de diferencias en diferencias. A continuación, se presentan gráficos que resumen el impacto observado:

La eliminación de barreras regulatorias entre municipios (nivel provincial)





Impacto de la eliminación de las barreras subnacionales a la competencia en la productividad y los márgenes de beneficio de las empresas



Fuente: Schiffbauer, S. & Sampi, J. (2019). Enforcing competition and firm productivity: Evidence from 1,800 Peruvian Municipalities. WBG Policy Research Working Paper.

La Tabla 18 presenta la desagregación de tipos de regulaciones que podrían afectar la competencia de acuerdo con el MCPAT, e identifica variables relevantes para medir el impacto en competencia correspondiente a la remoción de dichas regulaciones (aplicadas a un mercado determinado).


Tabla 19. Variables relevantes para medir impacto por tipo de restricción

	Categorías de restricciones	Variables relevantes para medición
A	Restricciones al número de empresas o inversión privada	Impacto indirecto: Menores precios en mercado liberalizado, mayor variedad en oferta y calidad de servicios
A.1	Regulaciones que crean derechos monopólicos en mercados que podrían ser competitivos (Por ejemplo: condiciones de exclusividad, delimitación de áreas o zonas geográficas para la prestación de servicios, prohibición de entrada a empresas no locales)	Impacto directo: Número de empresas entrantes al mercado
A.2	Normas que establecen los requisitos para el registro, autorización o permiso para ingresar a mercados o comenzar a prestar servicios (Por ejemplo: certificado de necesidad pública)	Impacto directo: Tiempo que toma a las empresas empezar a operar en el mercado, otros costos de entrada (abogados, tramitadores), número de empresas entrantes


A.3	Normas de distancia mínima	Impacto directo: Número de empresas entrantes al mercado en zonas donde antes de remover la restricción no era posible operar
A.4	Reglas que conceden a los participantes del mercado influencia o poder de decisión respecto de la determinación del ingreso de nuevos agentes (Por ejemplo: algunas jurisdicciones otorgan a las asociaciones o gremios la facultad de decidir si nuevos proveedores son elegibles para proveer al mercado del bien o servicio en cuestión, derecho de vetar a nuevos participantes)	Impacto directo: Número de empresas entrantes al mercado, índice de concentración, márgenes de empresas incumbentes (altos márgenes reflejan baja presión competitiva)
A.5	Las licencias, permisos u otros regímenes de autorización que imponen requisitos desproporcionados a potenciales ingresantes al mercado	Impacto directo: Número de permisos (formales e informales) que un entrante tiene que obtener antes de empezar a operar, tiempo destinado a obtener licencias y permisos
A.6	Regulaciones que establecen la necesidad de obtener múltiples autorizaciones de distintas entidades	Impacto directo: Número de agencias o autoridades que un entrante tiene que visitar antes de empezar a operar
B	Controles de precios u otras variables de mercado que faciliten conductas anticompetitivas	Impacto indirecto: Reducción de la probabilidad de formación de carteles en el mercado afectado
B.1	Mecanismos de control de precios (Por ejemplo: Directos: establecimiento de tarifas máximas o márgenes de comercialización, o fijar precios mínimos Indirectos: alentar a asociaciones/agentes a negociar condiciones de precios bajo el control del gobierno o establecer pautas de precios)	Impacto directo: Mayor variabilidad de precios (varianza, desviación estándar), mayor oferta de productos de mayor (o menor) calidad asociados con precios más altos (o más bajos)
B.2	Restricciones sobre el tipo de productos que se pueden vender o servicios que se pueden prestar (Por ejemplo: normas sobre horarios, días de apertura, promociones y descuentos, estándares de calidad)	Impacto directo: Mayor variedad de productos y servicios (horarios de atención, promociones, calidad)
B.3	Restricciones relacionadas con el formato y tamaño de los puntos de venta o establecimientos (Por ejemplo, normas sobre las características físicas de los locales o unidades, límites al número o ubicación de los artículos en los establecimientos comerciales)	Impacto directo: Mayor variedad en tipos de locales y de disposición de artículos en los mismos

C	Normas que discriminan a determinados agentes	Impacto indirecto: Aumento de presión competitiva
C.1	<p>Regulaciones que establecen un trato discriminatorio explícito entre los que ingresan al mercado o que discriminan a un determinado tipo de proveedor de servicios (Por ejemplo: discriminación hacia extranjeros, pequeñas empresas o entrantes al mercado, cláusulas de anterioridad)</p>	<p>Impacto directo: (Mayor) entrada del tipo de proveedores previamente excluidos</p>
C.2	<p>Regulaciones que otorgan amplios poderes discrecionales de decisión a las autoridades (Por ejemplo: inexistencia de requisitos objetivos y claramente identificados para el otorgamiento de permisos o para su suspensión)</p>	<p>Impacto directo: Reducción en el número de empresas que se quejan de trato discrecional</p>
C.3	<p>Reglas que inciden en la neutralidad competitiva entre un Estado involucrado en actividades empresariales y agentes privados (Por ejemplo: derechos de exclusividad, subvenciones, préstamos y otros)</p>	<p>Impacto directo: Mayor participación del sector privado</p>

Promoviendo competencia en mercados locales en Perú

 www.bancomundial.org.pe

 /BancoMundialPeru

 @BancoMundialLAC

