

IMPLICANCIAS DEL CONTROL GUBERNAMENTAL EN LA CALIDAD REGULATIVA DE LA GESTIÓN PÚBLICA

Por David Tavera Flores

El autor considera que la nueva perspectiva del control gubernamental, que incidirá en la fiscalización previa de las consideraciones técnicas y legales precedentes a la incubación de cualquier proyecto de inversión pública en el país, que subsecuentemente apuntará también a la medición del desempeño y resultados obtenidos una vez ejecutado, tendrán un efecto positivo indiscutible en la gestión, dirección y asignación de los recursos del Estado.

En esta primera entrega, expone un panorama convergente a esta extensión de la labor contralora: por qué debe de identificarse con claridad factores como la cantidad de normas existentes en el país, la optimización de la calidad de la regulación normativa y la disminución progresiva de la sobrerregulación y hasta dónde podría ser pasible un virtual despliegue del control en tales aspectos.

Normas y más normas: intentos de una compleja purga e indexación

El entusiasmo histórico del gobierno y del parlamento se decantó siempre por la condensación literal de preceptos.

Aquel fue un fenómeno mundial que de modo alguno se ha practicado de modo distinto en nuestro país.

Las regulaciones escritas han establecido nuestro modo de vivir e interrelacionarnos, no siendo siempre una práctica y respuesta eficaz frente a las necesidades del país, de realidades tan distintas y complejas.

Son casos aislados en los que se cuentan normas que alcanzaron logros concretos en pro del ciudadano común.

Es evidente que la masificación tecnológica del último decenio ha permitido que la percepción ciudadana tenga más conciencia de ello.

Hoy, generaciones de toda época conversan mutuamente y están al tanto de la concepción irreflexiva de muchas de estas disposiciones.

Confluyen mayoritariamente en la idea de que muchas de ellas nacen sobre la base del ritmo cardiaco y el nivel de oxígeno de su proponente (a veces impuesta por el sondeo político inmediato, la presión y el hambre partidarios, y, otras veces, por la repercusión del reclamo social y la cobertura mediática de la prensa).

Ahora, más que nunca, la indiscriminada expedición de normas y la sobrerregulación, son problemas indesligables y crónicos para los que aún no se ha hallado un método inteligente de abordaje.

Mario Vargas Llosa, en su famoso y añejo prólogo de *“El otro sendero”*¹, afirmaba que la telaraña legal en el Perú superaba —en aquella época— el medio millón de leyes; y, que *‘el dédalo jurídico existente se debía a una cancerosa proliferación legalística que se asemejaba a la afloración subconsciente de la anomalía ética que está en la raíz de la manera se genera el Derecho en el país’*.

El parangón personal que el renombrado escritor elaboró en aquel proemio, era, a la vez, evidencia y presagio del profundo desorden normativo del Perú de entonces y del Perú de hoy, en el que no solo reincidía en el daño y costo —económico y material, pero sobre todo humano— que continuamente viene asociado a este caos, sino que, además, revelaba la profunda crisis demográfica y sociológica de nuestro entorno.

Explicando el panorama reciente de este problema, basta observar los resultados obtenidos en el informe “Perú: País de las leyes 2014”², publicado en 2015, en el que se advertía que el Estado Peruano producía una norma

¹ De Soto, *El Otro Sendero*. Editorial El Barranco, Lima, Perú, 1986. Pág.24.

² Informe Legislativo “Perú: País de las leyes 2014”. Editorial Gaceta Jurídica, 2015.

cada 6 minutos; y que, solamente en 2014, se habían emitido más de veinte mil dispositivos legales. El estudio revelaba, además, que eran cerca de seiscientas mil normas las que componían nuestro ordenamiento legal en aquella época; y que, el 80% de ellas (aquí cabe revisar cómo y en qué contexto) fueron elaboradas por el Ejecutivo.

Así las cosas, en un laberinto irresoluble y sincrónico a la existencia de metas y objetivos para alcanzar el anhelado estándar internacional de desarrollo económico, en el apremio por su mediata obtención, el propio Ejecutivo ha venido diseñando e instaurando políticas de simplificación administrativa, análisis del impacto regulatorio, calidad normativa de proyectos normativos, eliminación de normas en desuso y otros dispositivos similares; aunque también es evidente la copiosa regulación que —por metamorfosis política, sucesión natural de gobiernos y otros situaciones excepcionales— se ha expedido en los últimos años por parte de este mismo sector.

En tanto, otro de los intentos de esta expurgación normativa recae en el poder que también las produce.

Justamente aquella es la labor que realiza la Comisión Especial Multipartidaria Encargada del Ordenamiento Legislativo (CEMOL) del Congreso de la República, creada en 2009, que dio inicio al “*proceso de simplificación del espectro normativo peruano*”.

Esta comisión publicó, en 2018, que 1,082 normas cayeron en desuso en el país y propuso su salida o eliminación del ordenamiento legal³. Aunque es encomiable éste y otros trabajos previos⁴, considerando la cantidad de normas existentes y su diaria instauración en el ordenamiento normativo, la tarea es ardua y burocráticamente pesada, pues merece análisis debidamente razonados y especializados.

Recientemente, su presidente ya ha anunciado una iniciativa para permitir que toda norma que se emita tenga análisis de costo-beneficio⁵ y que ésta debe ser prepublicada para recoger la opinión de la ciudadanía, una fórmula que si bien democratiza el proceso, debe de apuntalar a un estudio sosegado, que recoja las mejores ideas que puedan proponerse.

Normas y más normas: el costo incalculable

Otro de los aspectos adyacentes a la preocupación por la creación y eliminación de normas significativas para el país, es que aún no sabemos con exactitud cuánto puede costar la creación de una norma, pues tendríamos que estudiar su origen, su fuente, las horas hombre dedicadas a la concepción, formación y primigenias modificaciones del anteproyecto hasta la aprobación de éste, la creación y presentación del proyecto normativo, su discusión por los entes involucrados y su publicación final.

Y con ello nos quedamos cortos, pues aquellas son menciones breves de lo que realmente se debe hacer.

Por ejemplo, en el caso del Congreso de la República, de acuerdo al literal a) del artículo 64° de su Reglamento, el *procedimiento legislativo* (uno de los tres procedimientos parlamentarios existentes, entre los cuales también están estipulados los *procedimientos del control político* y los *procedimientos especiales*) comprende el debate y aprobación de leyes ordinarias, leyes orgánicas, leyes autoritativas para ejercer la legislación delegada, leyes presupuestales y financieras, leyes de demarcación territorial, leyes de reforma de la Constitución Política, del Reglamento del Congreso y de resoluciones legislativas.

³ Ver: <http://www.congreso.gob.pe/Interface/landing/decretos.pdf>

⁴ Otros antecedentes de la labor de esta comisión se materializaron —paradójica e inevitablemente— en la expedición de normas:

- Ley N° 29477 - Ley que inicia el Proceso de Consolidación del Espectro Normativo Peruano (declaró la no vigencia de un total de 2,809 normas con rango de ley);
- Ley N° 29563 - Ley que continúa el proceso de consolidación del espectro normativo peruano: se declara la no pertenencia al ordenamiento jurídico vigente de carácter general de normas que otorgaron beneficios personales, dispusieron ascensos y definieron o prorrogaron plazos ya cumplidos (declaró la no vigencia de un total de 3,850 normas con rango de ley); y,
- Ley N° 29629 - Ley que continúa el proceso de Consolidación del Espectro Normativo Peruano: se declara la no pertenencia al Ordenamiento Jurídico vigente de normas con rango de ley que dispusieron medidas exclusivamente de Carácter Presupuestal y que aprobaron la Cuenta General de la República (declaró la no vigencia de un total de 4,779 normas con rango de ley)

⁵ El proyecto de ley modificaría la Ley 26889 - Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa.

Y no solo se trata de esta clasificación, en la que cada uno de estos subprocedimientos tiene sus propios carices y particularidades.

Se debe entender que existe un procedimiento prestablecido, en el que se tienen fases definidas y que pasan desde su presentación en la oficina de Trámite Documentario hasta su promulgación por parte del Ejecutivo y su publicación final⁶.

Por tal motivo, aunque se acepte la profusa —muchas veces inconstitucional y contradictoria— creación y sobrerregulación jurídica, a la luz de lo que sobreviene en el control de los actos de gobierno, esta actividad deberá propender a limitarse, pues tácita y gradualmente se conducirá a un mayor estudio y escrutinio de los efectos subsecuentes al momento de tentar la creación de una norma, en la que, en caso se decida hacerla, deberá primar su configuración constitucional, legal e infralegal; justo así, en ese orden, para tratar de evitar inclusive la posibilidad mínima del conocimiento de los entes rectores y decisores en materia jurisdiccional.

¿Cuán contraproducente puede ser la falta de previsión del impacto de una norma? ¿Cuánto golpea a un país el no saber realmente en qué gastar? ¿Cómo podemos identificar y filtrar nuestras necesidades inmediatas y trascendentes?

En todo caso, aunque se acepte cívicamente la facultad y oportunidad de quienes están en el poder para crear normas, en la sobrepuesta garantía y equilibrio democrático del país, a la que siempre apelan, es claro que muchos no tenemos conciencia o la más mínima idea de cuánto puede costarle al Estado cada una de estas normas, pero la noción que subyace es que el costo real supone mucho más de lo que creemos.

Normas y más normas: posibilidad de un examen jurídico preconceptivo de las normas

¿Es posible instaurar el control gubernamental de los proyectos normativos (previsión y escrutinio jurídico de su plausible aprobación inicial)? ¿Cuán importante es restaurar la satisfacción y confianza de la ciudadanía al evaluar y vigilar la funcionalidad y operatividad final (postinversión del gasto público)?

El control integral de los actos de la gestión y administración pública, desde la concepción de los proyectos y su utilidad final, se plantea como un mecanismo de absoluta importancia para un termómetro de cumplimiento, en los que se podrán obtener datos objetivos de la medición real y palpable del cumplimiento de las necesidades de la ciudadanía, que es, finalmente, la satisfacción del pueblo, como propio Estado y Nación. Un control comedido desde el análisis económico del derecho: la búsqueda y perfeccionamiento gradual de la eficiencia de las normas legales.

Cuánto puede ahorrar el Estado con normas sistémicas y transversales que ordenen y prioricen el interés general. El pedregal jurídico debe transformarse y adoptar el reflejo de la abundancia y riqueza del espacio que pretende regular, para el beneficio integral de todos los que somos parte. De ese modo, nuestros representantes no deben permitirse ambiciones personales que finalmente desencadenan corrupción y degeneran la tesis concorde de los ciudadanos, las buenas costumbres y la voluntad general.

Si bien —en la línea de lo expuesto— el alcance del control gubernamental (control normativo) tiene aún una perspectiva subalterna, debe de meditar si se puede transitar a esa instancia previa, pues, como se ve una y otra vez, el solo planteamiento de una idea poco habitual que beneficia a algunos pocos sin una justificación razonable y sin el debido sopeso, aunque parezca poco importante, puede tener un efecto incompatible y perjudicial frente a los intereses comunes; y ello, como en todo ámbito, genera responsabilidad, pues tales decisiones podrían percutir en los fondos públicos del Estado.

La incorporación normativa de estos mecanismos de control se advierte perentoria, pero —en todo caso y casi como siempre— habrá que esperar.

⁶ <http://www.congreso.gob.pe/Flujogramalegislativo/>