

HACIA LA IMPLEMENTACIÓN
DEL
ANÁLISIS DE IMPACTO
IMPACTO NORMATIVO
EN COLOMBIA

César Pabón
Coordinar Mejora Regulatoria

DNP
Junio de 2017



HACIA LA IMPLEMENTACIÓN DEL ANÁLISIS DE IMPACTO IMPACTO NORMATIVO EN COLOMBIA



AGENDA

1. Política de Mejora Regulatoria
2. Diagnóstico
3. Implementación



HACIA LA IMPLEMENTACIÓN DEL ANÁLISIS DE IMPACTO IMPACTO NORMATIVO EN COLOMBIA

1

AGENDA

Política de Mejora Regulatoria



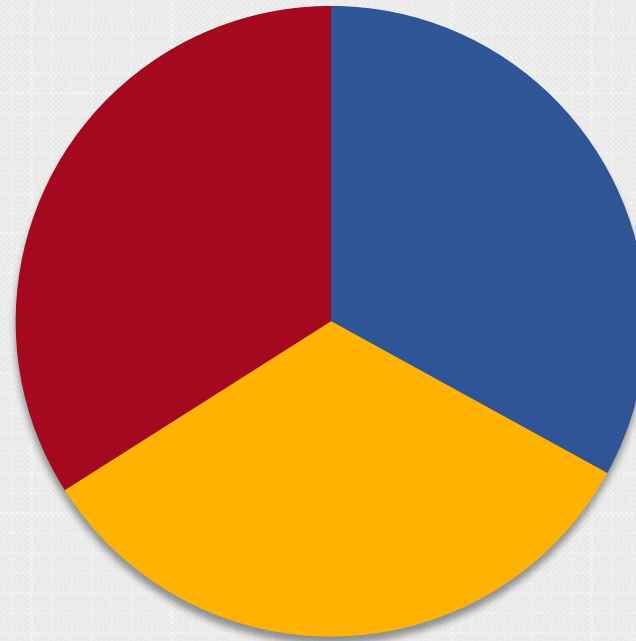
¿Cómo interviene el Gobierno en la economía?

Tiene 3 palancas para mover la economía

POLÍTICA FISCAL

Ministerio de Hacienda y Crédito Público

- Constitución Política 1991 (Art. 334) - Sostenibilidad Fiscal
- Ley 819 de 2003- Marco Fiscal de Mediano Plazo
- Ley 1473 de 2011- Regla fiscal



POLÍTICA MONETARIA

Banco de la República

- Constitución Política 1991 (Art. 371, 372, 373)- Independencia, funciones y objetivo
- Ley 31 de 1992- Ejercicio de sus funciones
- Decreto 2520 de 1993- Estatutos

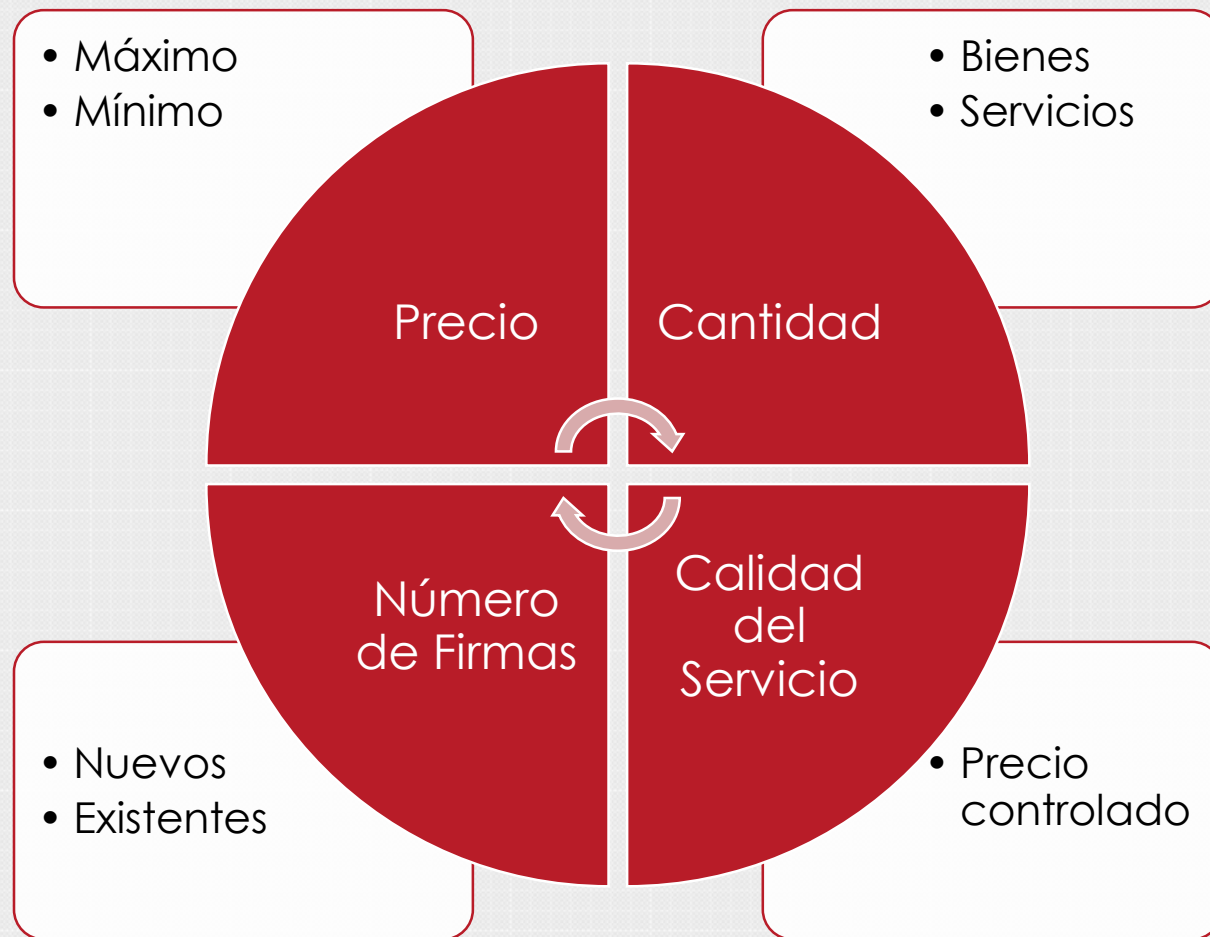
POLÍTICA REGULATORIA

¿Entidad responsable?
¿Marco normativo de soporte?

Qué es la regulación?

Desde la perspectiva económica, la regulación económica es el uso del poder del gobierno para restringir las decisiones de los agentes económicos

Regulación económica controla:



Fuente: Dudley & Brito (2012)

Teorías económica de la regulación: Clásicos

Desde la perspectiva económica las regulaciones se pueden dar como respuesta a fallas de mercado o como respuesta a intereses específicos

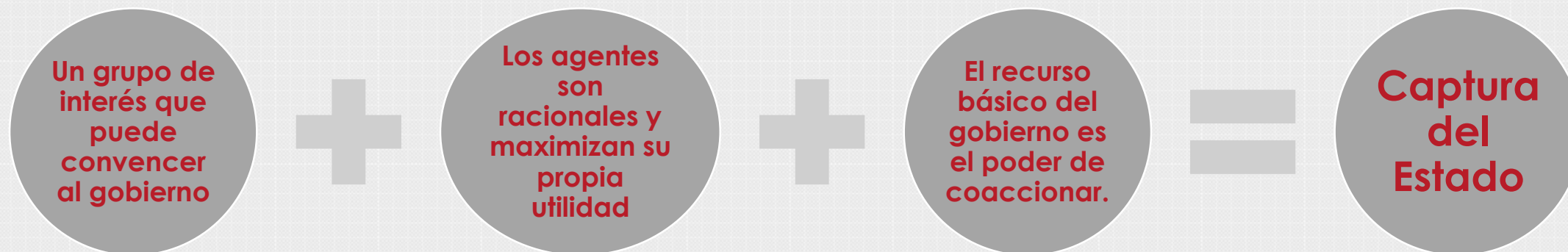


Fuente: Dudley & Brito (2012)

Teorías Económica de la Regulación: Desregulación

La regulación es una forma de redistribuir la riqueza y los grupos de interés compiten por esa riqueza ofreciendo apoyo político a cambio de una legislación favorable.

Cómo y cuándo regular?

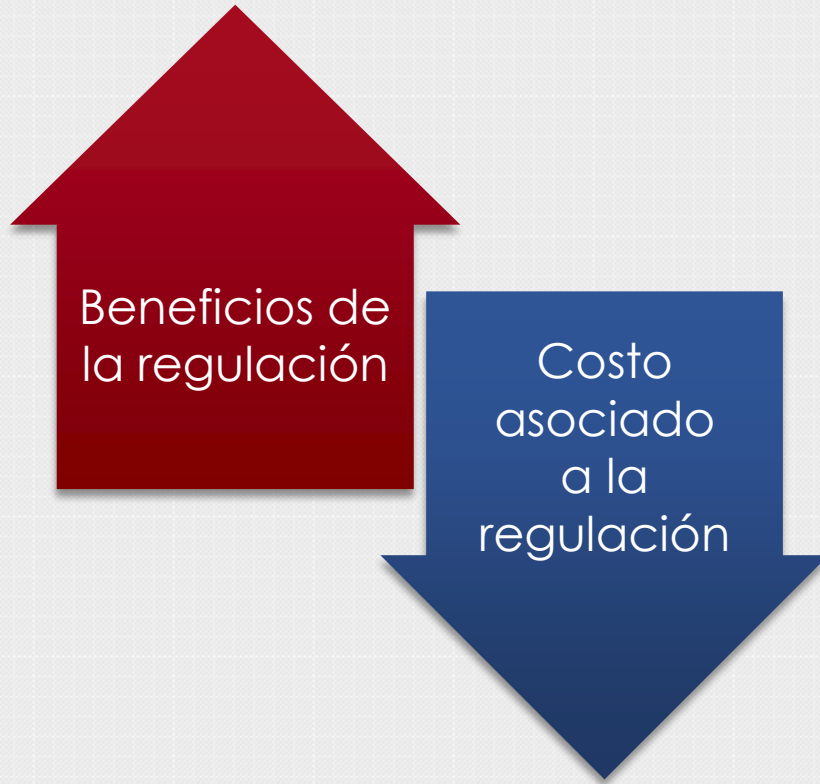


DESREGULAR: CARTER (USA) y THATCHER (RU)

Fuente: Dudley & Brito (2012)

Teorías Económica de la Regulación: Estado Regulatorio

La regulación debe imponer mayores beneficios adicionales a los costos

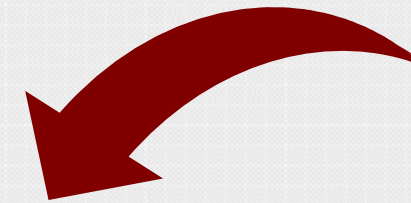


Metodología de inventario (stock) y flujo (flow)

Establecer un inventario de regulaciones

- Actualizado
- Vigente
- Completo

FLOW



Asegurar que la nueva regulación sea

- Eficiente
- Eficaz
- Transparente

Fuente: Dudley & Brito (2012)

Objetivos de la mejora regulatoria

La política regulatoria busca mayor bienestar económico y social por medio de herramientas que permitan una producción normativa de calidad

No se trata solo de desregular
BENEFICIOS > COSTOS



Toda regulación
implica altos **costos**

En los países OCDE
el costo de la regulación es:

3,8% PIB

¿Qué se hace en
otros países?

- **OCDE:** Reducir la carga administrativa en un 25% de su costo
- **Reino Unido:** Regla one-in one-out y one-in two-out
- **México:** La “Guillotina regulatoria” para la reducción de trámites
- **Estados Unidos:** Regla one-in, two-out

¿Quiénes regulan?

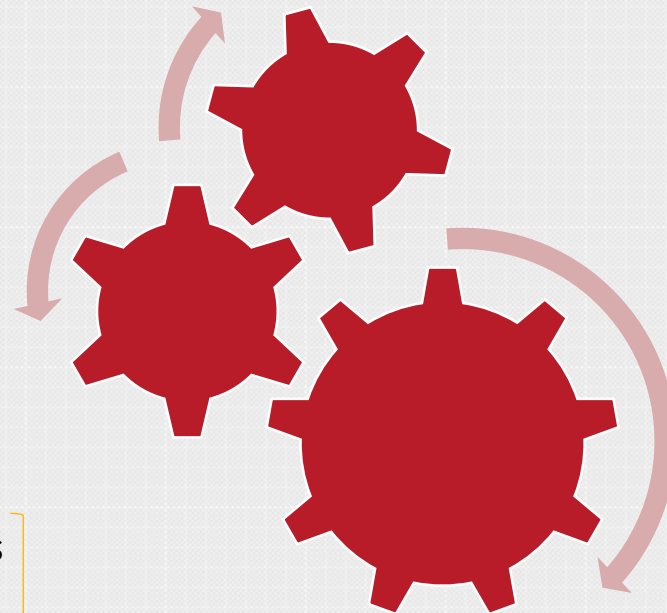
En Colombia las 3 Ramas del poder público expiden regulación y componen el universo normativo

RAMA LEGISLATIVA

Leyes
Actos administrativos

RAMA JUDICIAL

Sentencias de las Altas Cortes
Actos administrativos



Ministerios

Departamentos Administrativos

Comisiones de Regulación

Superintendencias

Unidades Administrativas Especiales

RAMA EJECUTIVA

Actos administrativos

La política de mejora regulatoria está enfocada en los actos administrativos de la Rama Ejecutiva

Al menos 77 entidades de la Rama Ejecutiva emiten regulación

¿Cuánto le cuesta la regulación a Colombia?

La excesiva regulación tiene un impacto en la competitividad y en la capacidad del Estado para hacerla cumplir

Foro
Económico
Mundial
2016 - 2017

Índice de
competitividad **61 de 138**

Índice de carga
regulatoria **124 de 138**

“En materia institucional, Colombia pasó de la posición 79 a la 112 en la última década, quedando al nivel de países como Nigeria o Pakistán. Factores como la corrupción, la falta de independencia judicial, **la carga regulatoria**, el crimen organizado y el terrorismo, explican este resultado.”

Rule of Law
2016 - 2017

Índice Rule
of Law **71 de 113**

Índice
cumplimiento
regulatorio **51 de 113**

Colombia ocupa el puesto 15 de 30 en la región en el Índice de Cumplimiento Regulatorio que mide la capacidad de los países en hacer cumplir la regulación

Fuente: Consejo Privado de Competitividad
2016

De la simplificación administrativa a la mejora regulatoria

El CONPES 3816 de 2014 estableció la hoja de ruta para la mejora regulatoria en el país

Bases de la Política de Mejora Regulatoria

OCDE- Estudio sobre Política Regulatoria en Colombia: "más allá de la simplificación administrativa"

CONPES 3816 de 2014 Mejora normativa: Análisis de Impacto

Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018

CONPES 3816 de 2014 5 ESTRATEGIAS

1. Implementar Análisis de Impacto Normativo
2. Generación de capacidades
3. Consulta Pública y Transparencia
4. Institucionalidad
5. Administración y racionalización del inventario normativo

¿Cómo se consigue una mejor regulación?

El Análisis de Impacto Normativo (AIN) es una herramienta que permite analizar el impacto de una posible intervención

¿Cómo es el proceso tradicional para emitir una norma?

Decisión de Regular

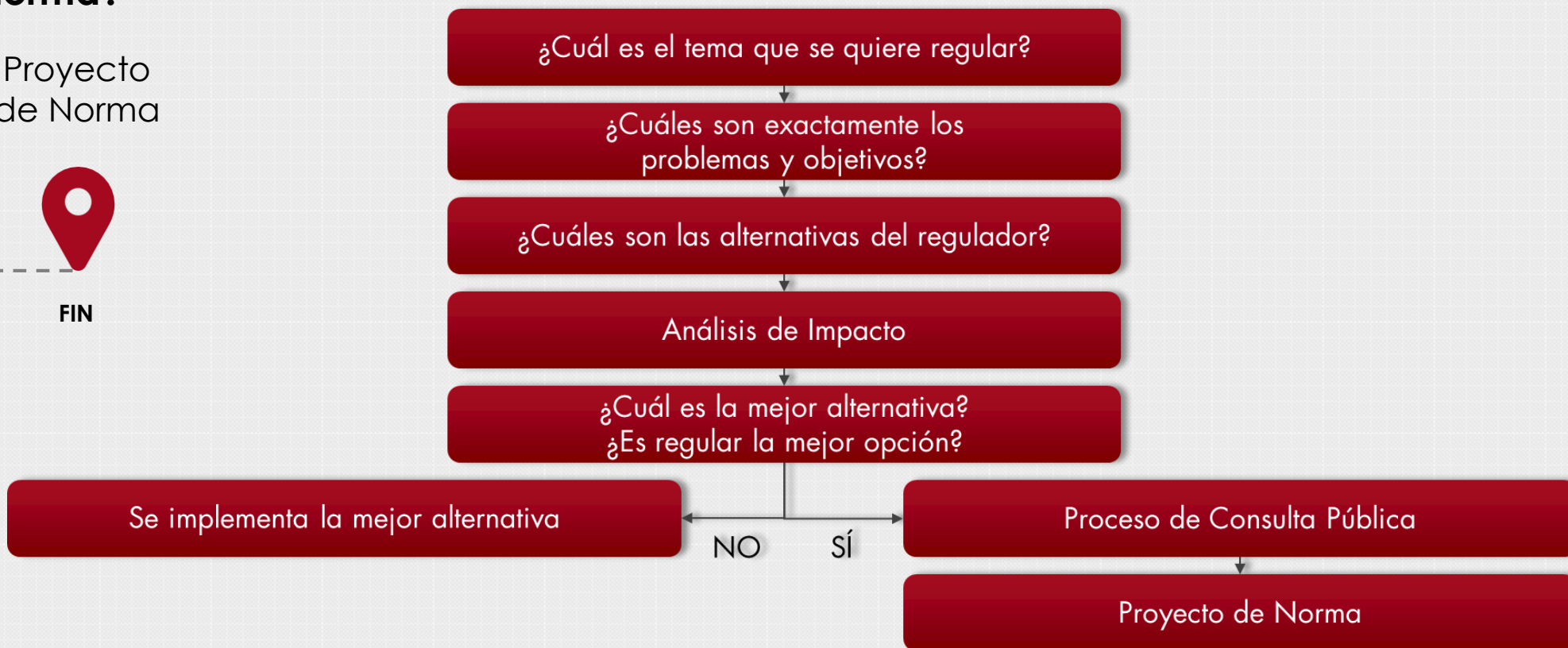
Proyecto de Norma



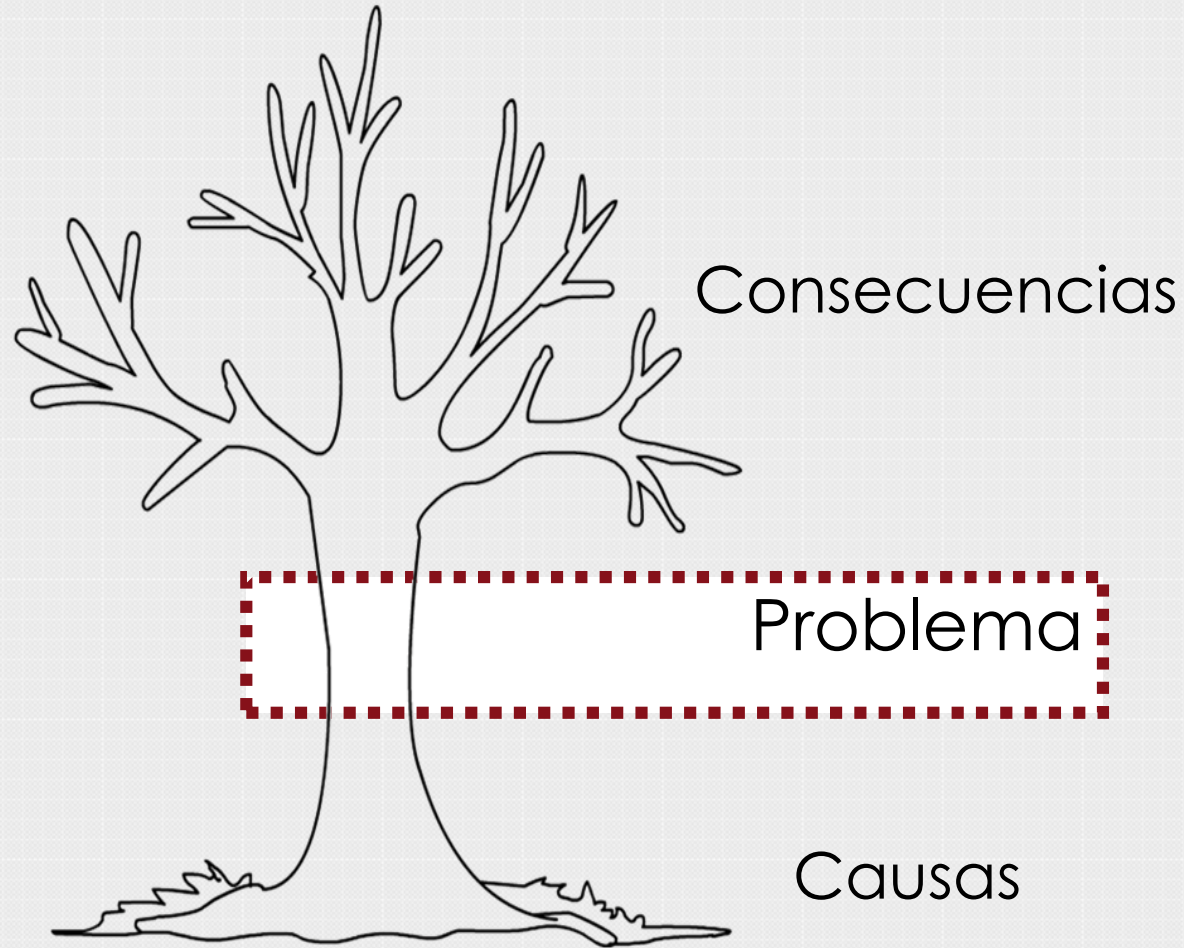
INICIO

FIN

¿Cómo se realiza el AIN?



1. Definición del Problema - Árbol de Problemas



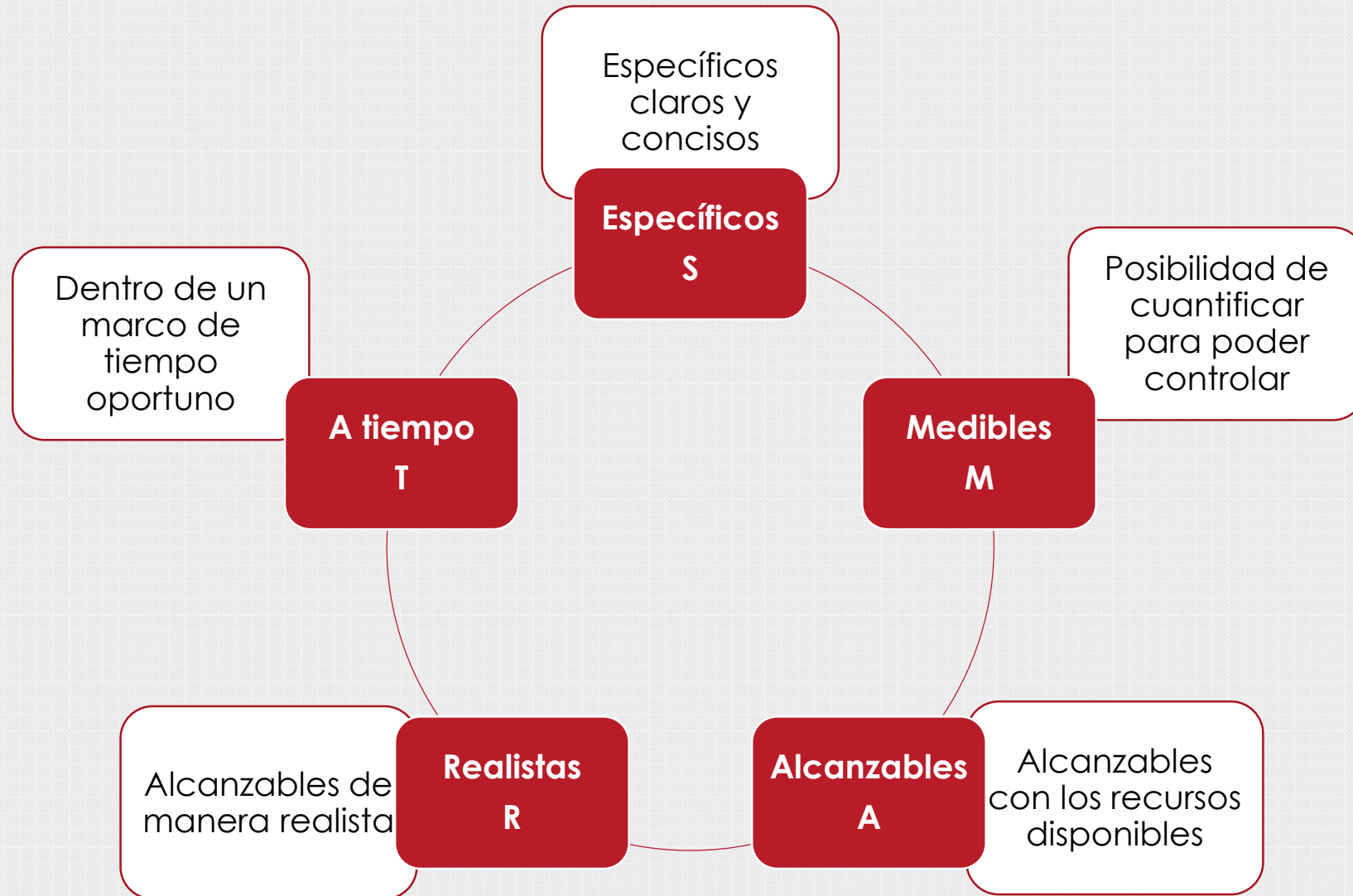
Enfoque

El regulador debe enfocarse en el/los problema(s) que se debe(n) resolver, **no sólo en crear más regulación**

Mirada integral → es posible que para solucionar un problema se requieran acciones conjuntas.

Cadena de problemas → Hay que buscar llegar al problema original y entender sus causas y consecuencias.

2. Identificación de Objetivos – Características



3. Identificación de Alternativas

Regulación	Co- regulación	Auto- regulación	Instrumentos económicos	Campañas educativas	No regular
<ul style="list-style-type: none">•Regulación seguida de una implementación y monitoreo (puede incluir sanciones por las autoridades debido al incumplimiento)•Instrucciones obligatorias y estandarizadas.	<ul style="list-style-type: none">•Transfiere la autoridad a asociaciones representativas.•Lineamientos estructurados por varios organismos regulatorios.	<ul style="list-style-type: none">•Códigos y normas a las que se acoge voluntariamente un sector o mercado.	<ul style="list-style-type: none">•Instrumentos como subsidios, impuestos, tarifas, entre otros	<ul style="list-style-type: none">•Campañas de información y educación sobre el tema a tratar.	<ul style="list-style-type: none">•No hay necesidad de intervención. Solución de mercado•La regulación en lugar de solucionar el problema genera mayor distorsión

4. Análisis de Impacto

Identificación de beneficios y costos

Para toda identificación de impactos, se debe tener en cuenta:

Con vs sin regulación

- Proyectar los posibles efectos en ambos escenarios
- Aislar los impactos identificados

¿Cuáles son los beneficios y los costos?

- Identificación de beneficios y costos por separado
- Identificar los afectados

Eliminar las transferencias

- Tener en cuenta ganancias y pérdidas para la sociedad
- Transferencias (redistribución de recursos)

Impactos directos e indirectos

- Directos: relación causal con la implementación
- Indirectos: externalidades o impactos sobre otros agentes

5. Elección de la Mejor Alternativa



6. Consulta Pública – Cuándo consultar



Departam

En el diseño

Antes

Durante

Después

En la implementación

En la evaluación

7. Planeación de la Implementación y Monitoreo + Informe Final

Cumplimiento

Voluntario

- Educación
- Persuasión
- Incentivos
- Normas sociales

Coercitivo

- Inspecciones
- Por desempeño
- Multa
- Cárcel
- Retiro de licencias
- Suspensiones
- Advertencias



DNI de Planeación

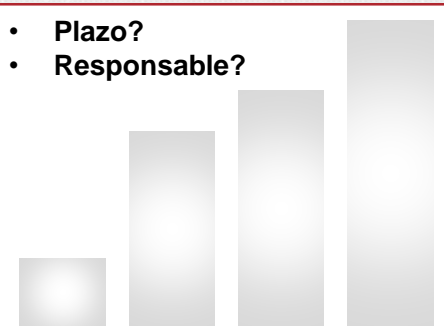
Coordinación

- ✓ Coordinación Interinstitucional
- ✓ Articulación con las superintendencias y el supervisor



Supervisión

- Plazo?
- Responsable?



HACIA LA IMPLEMENTACIÓN DEL ANÁLISIS DE IMPACTO IMPACTO NORMATIVO EN COLOMBIA

2

AGENDA

Diagnóstico



¿Qué conocemos de la Regulación en Colombia?

Piloto de Big Data regulatorio con base en información publicada en el Diario Oficial

PROCESO

1. Recolección de información

A través de un proceso de **Web-Scraping** se extrajo la información disponible de los Diarios Oficiales de la Imprenta Nacional.

2. Identificación de patrones

A través de un proceso de **Data-mining** se permite explorar la base de datos con el objetivo de encontrar patrones repetitivos, tendencias o reglas.

3. Estandarización

Se asoció la información de los diarios con las instituciones del orden nacional disponibles en el Sistema de Información y Gestión del Empleo Público (SIGEP).

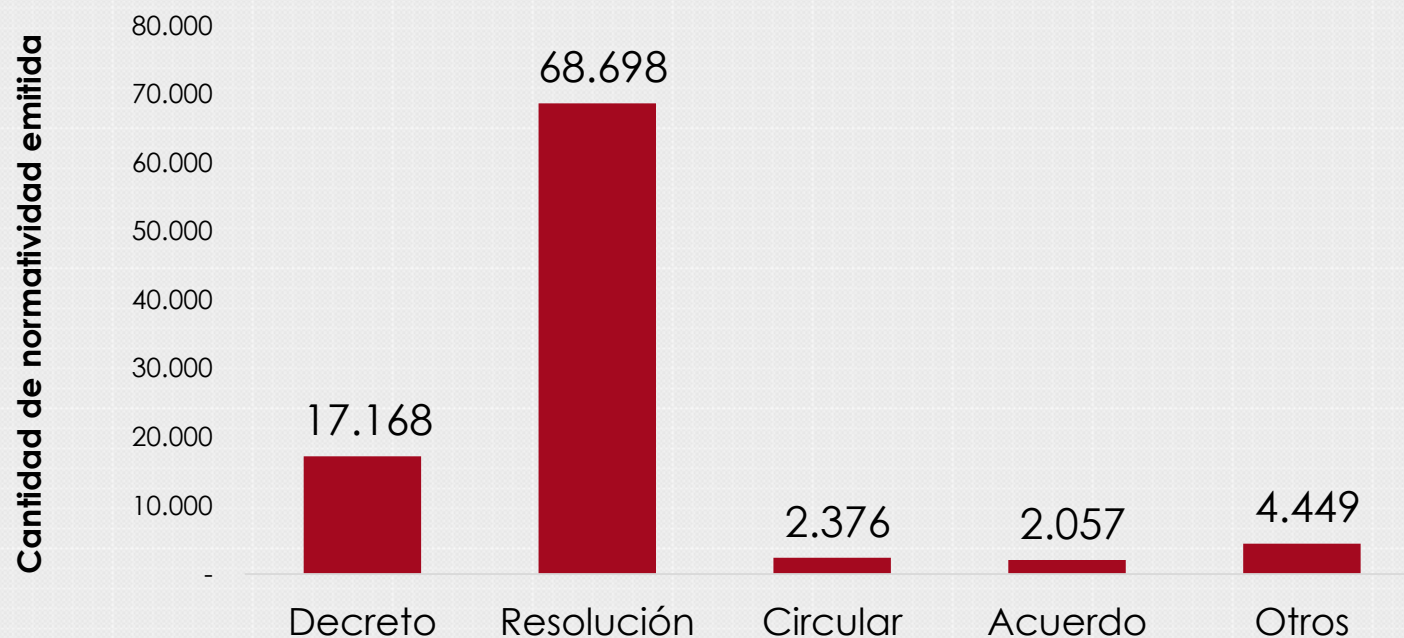
4. Base de datos

Permite realizar diferentes categorizaciones de la información para la Rama Ejecutiva del orden Nacional.

Tipo de normatividad

De 2010 al 2016 se han emitido **94,748** normas, de las cuales el 73% se concentra en Resoluciones

Clasificación por tipo de normatividad 2000 - 2016



Entre 2000 y 2016, los reguladores nacionales emitieron diariamente:

15,4 normas

2,8 decretos

11,2 resoluciones

0,3 circulares

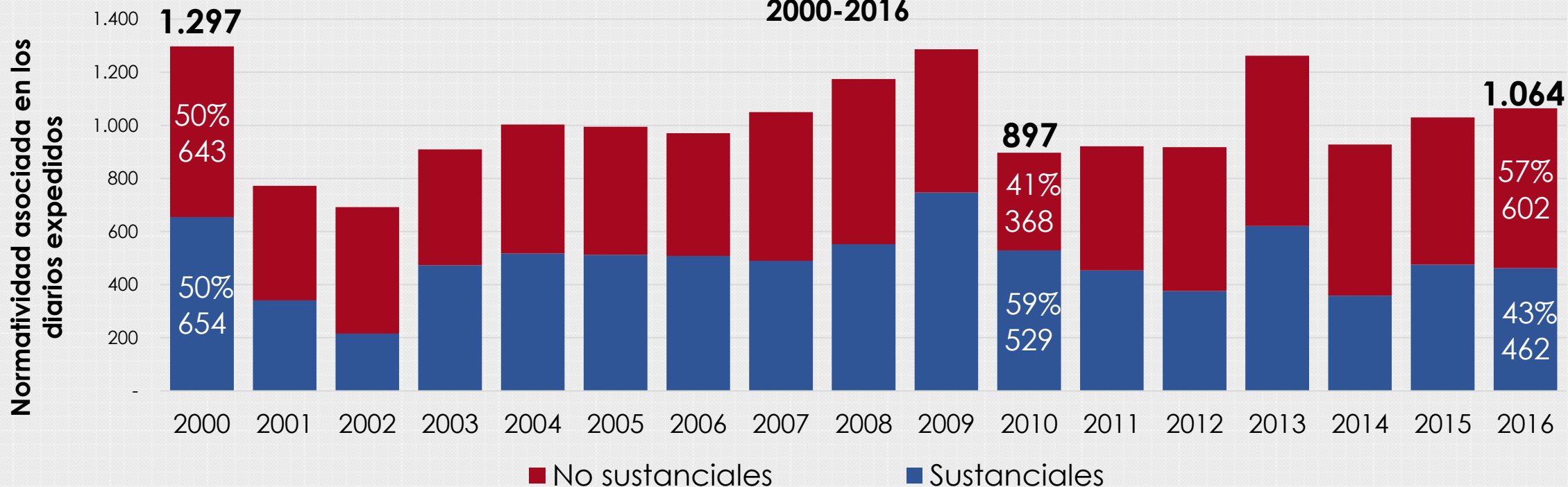
Total Rama Ejecutiva: 94.748

Fuente: DNP con base en Diarios Oficiales de la Imprenta Nacional

Decretos: En los últimos años se ha mantenido constante la producción normativa de decretos

En 2016 el 57% de los decretos fueron no sustanciales

Decretos clasificación sustancial y no sustancial
2000-2016



Categorización no sustanciales:

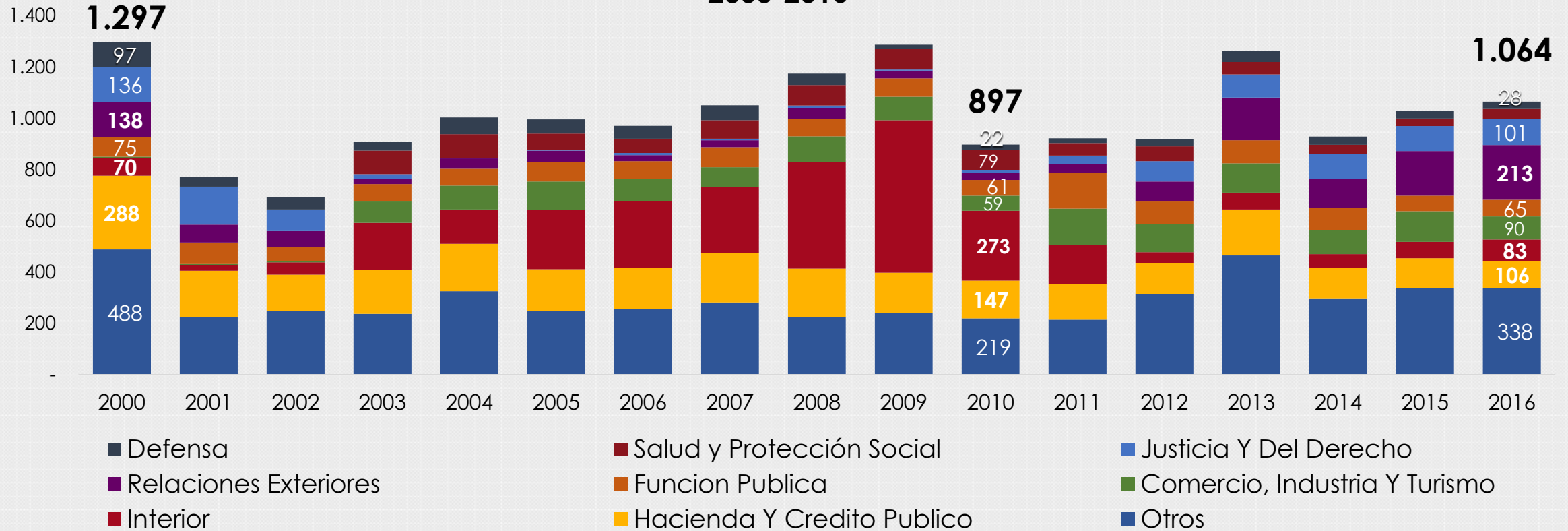
Aclaración, asignaciones salariales, autoriza a, autorización, cargos, condecoración, designa, disciplinaria, encargo, escalas salariales, estructura entidad, honores, invitación, celebrado con, nombramiento, orden del merito, otorga, planta de personal, renuncia, remuneración, retiros, vacaciones, se ordena una comisión, asigna en comisión, asciende a, salarial, sueldos, auxilios de, delega, orden de la estrella, comisión de servicios al exterior

Fuente: DNP con base en Diarios Oficiales de la Imprenta Nacional

Decretos: Sectores

En 2016 el sector Relaciones Exteriores emitió el 20% de los decretos y el sector Hacienda el 10%

Decretos asociados a los diarios emitidos según clasificación por sectores
2000-2016

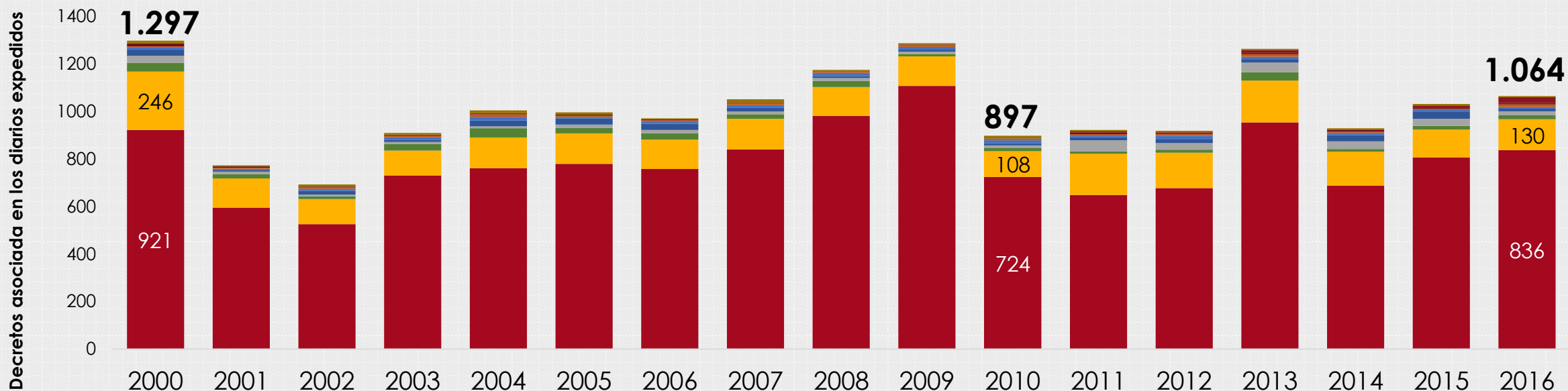


Fuente: DNP con base en Diarios Oficiales de la Imprenta Nacional

Decretos: Naturaleza Jurídica

En 2016 los Ministerios concentraron el 79% de la producción de Decretos

Decretos asociados a los diarios emitidos según naturaleza jurídica

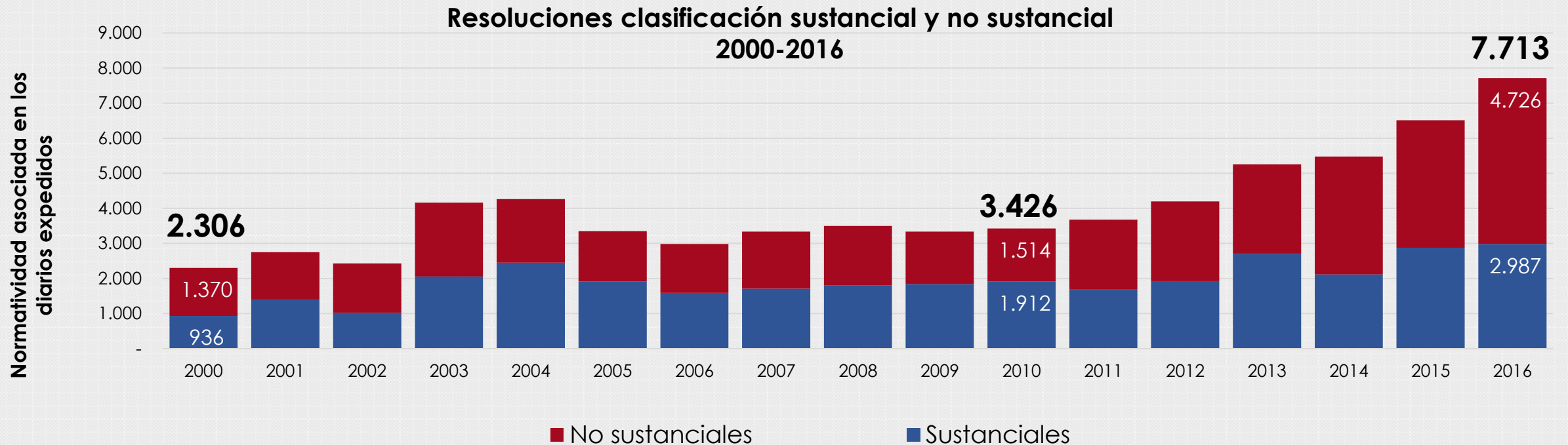


- Otros
- Empresas Industriales Y Comerciales Del Estado
- Unidad Administrativa Especial
- Ministerio
- Agencia Estatal De Naturaleza Especial
- Sociedad De Economia Mixta
- Establecimiento Publico
- Unica
- Superintendencia
- Departamento Administrativo

Fuente: DNP con base en Diarios Oficiales de la Imprenta Nacional

Resolución: Las resoluciones han aumentado en los últimos años por la categoría no sustancial

En 2016 el 61% de las resoluciones fueron no sustanciales



Categorización no sustanciales:

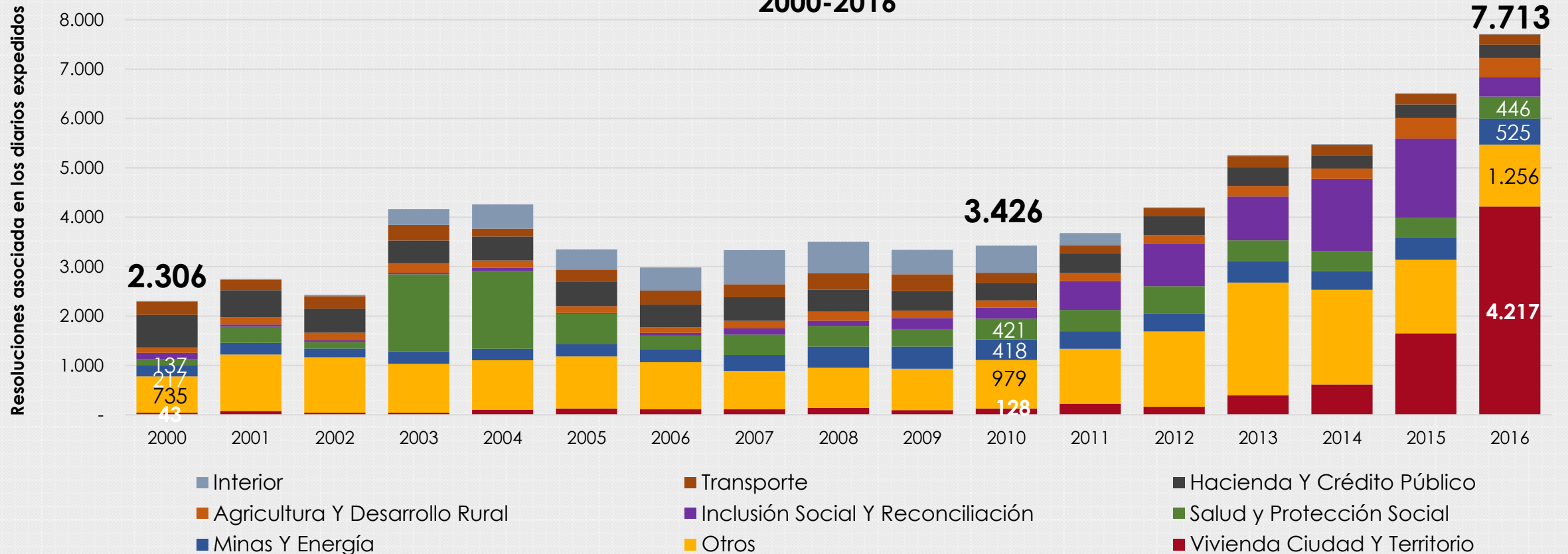
Aclaración, asignaciones salariales, autoriza a, autorización, cargos, condecoración, designa, disciplinaria, encargo, escalas salariales, estructura entidad, honores, invitación, celebrado con, nombramiento, orden del merito, otorga, planta de personal, renuncia, remuneración, retiros, vacaciones, se ordena una comisión, asigna en comisión, asciende a, salarial, sueldos, auxilios de, delega, orden de la estrella, comisión de servicios al exterior.

Fuente: DNP con base en Diarios Oficiales de la Imprenta Nacional

Resolución: Sectores

En 2016 el 55% de las resoluciones fueron emitidas por el sector Vivienda

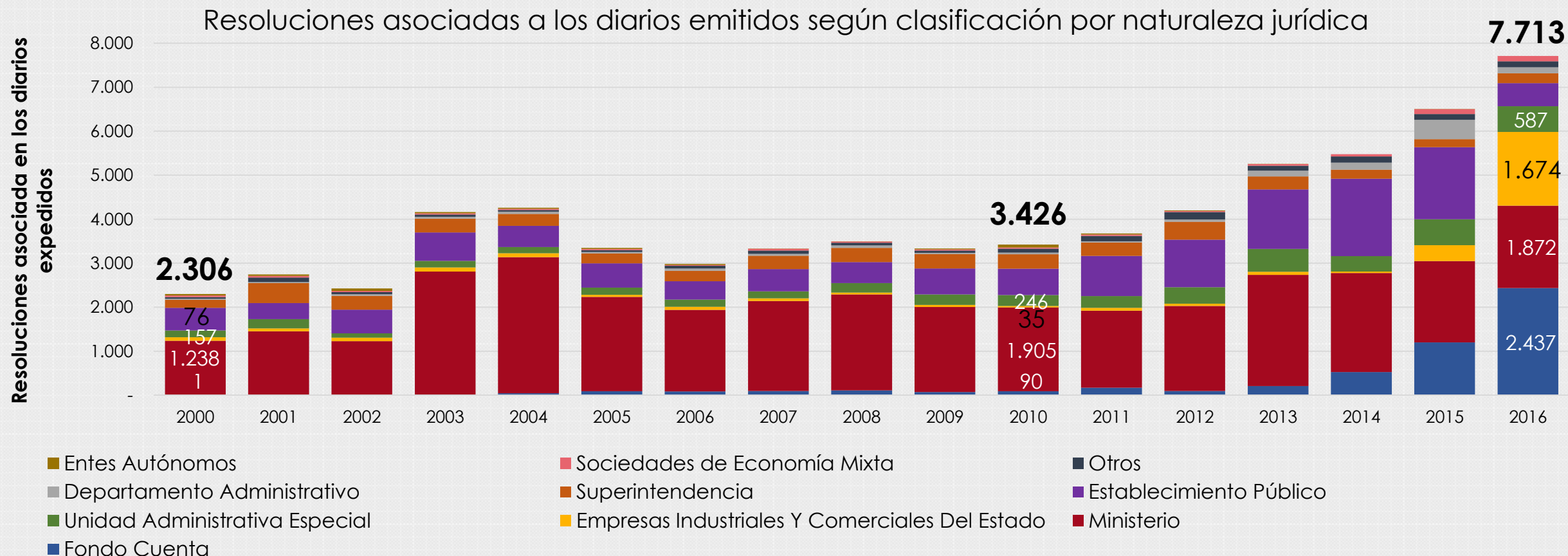
Resoluciones asociadas a los diarios emitidos según clasificación por sectores
2000-2016



Fuente: DNP con base en Diarios Oficiales de la Imprenta Nacional

Resolución: Naturaleza Jurídica

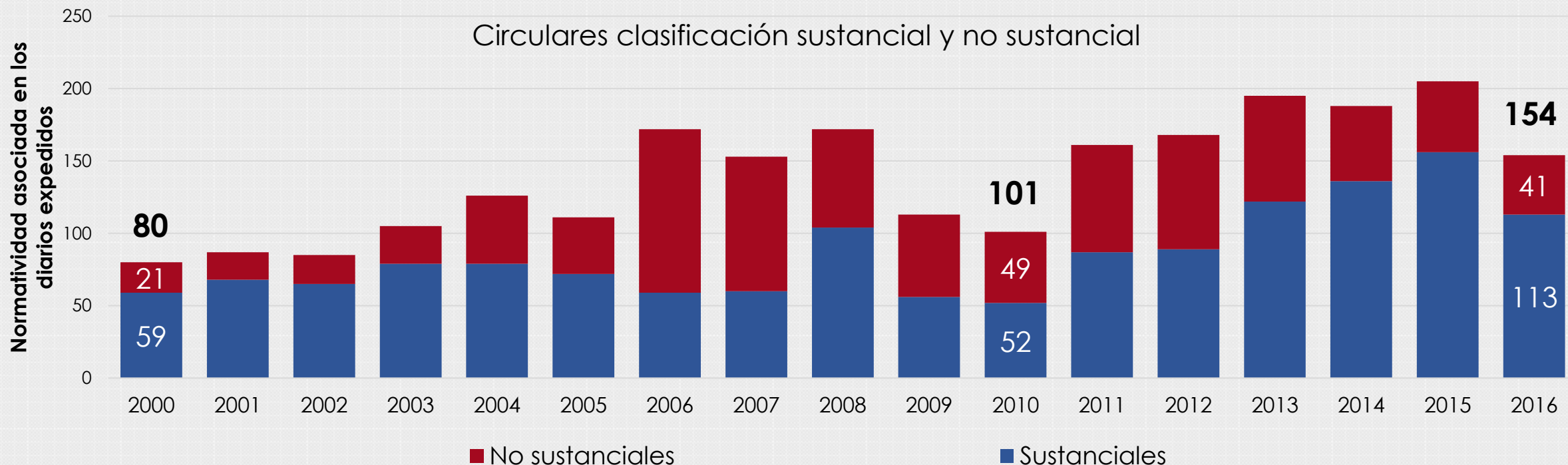
En 2016, el 53% de las resoluciones fueron emitidas por Fondo Cuenta y Empresas Industriales del Estado (principalmente por Fondo Nacional del Ahorro y Fondo Nacional de Vivienda)



Fuente: DNP con base en Diarios Oficiales de la Imprenta Nacional

Circulares: La producción de circulares se ha concentrado en regulación de carácter sustancial

En 2016 el 73% de las circulares fueron sustanciales



Categorización no sustanciales:

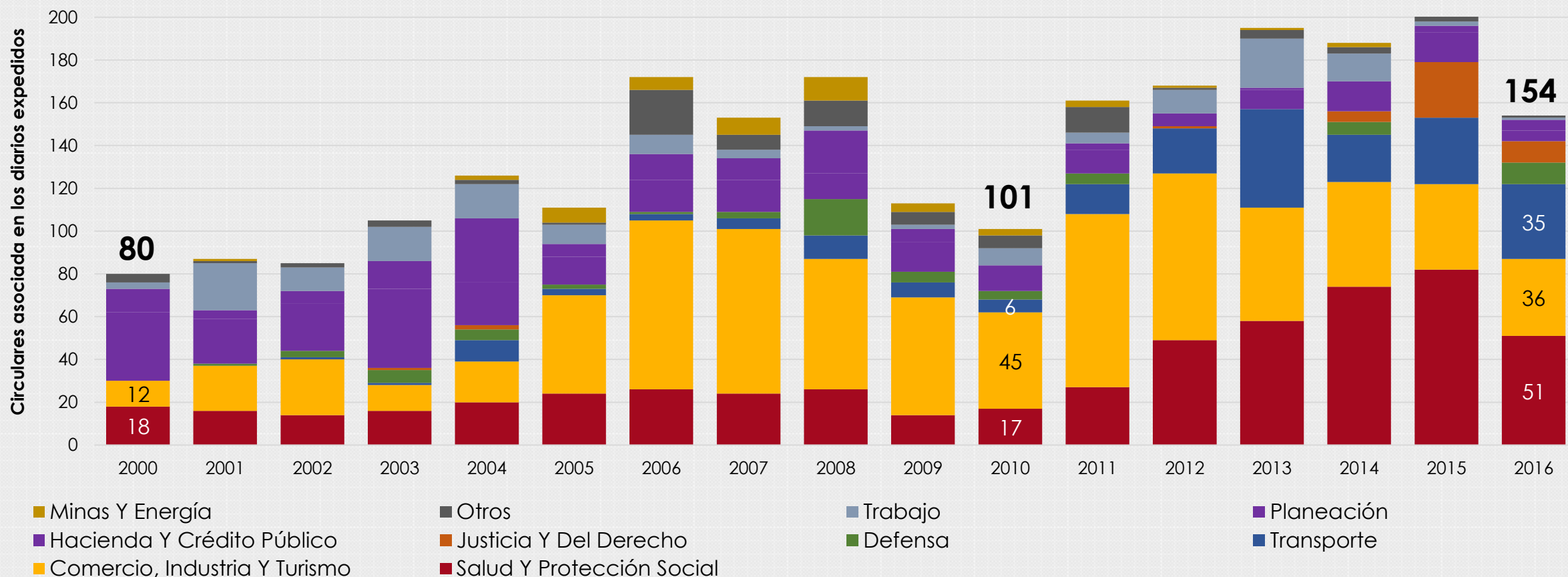
Aclaración, asignaciones salariales, autoriza a, autorización, cargos, condecoración, designa, disciplinaria, encargo, escalas salariales, estructura entidad, honores, invitación, celebrado con, nombramiento, orden del merito, otorga, planta de personal, renuncia, remuneración, retiros, vacaciones, se ordena una comisión, asigna en comisión, asciende a, salarial, sueldos, auxilios de, delega, orden de la estrella, comisión de servicios al exterior

Fuente: DNP con base en Diarios Oficiales de la Imprenta Nacional

Circulares: Sectores

En 2016 el 33% de las circulares fueron emitidas por el sector Salud y Protección Social

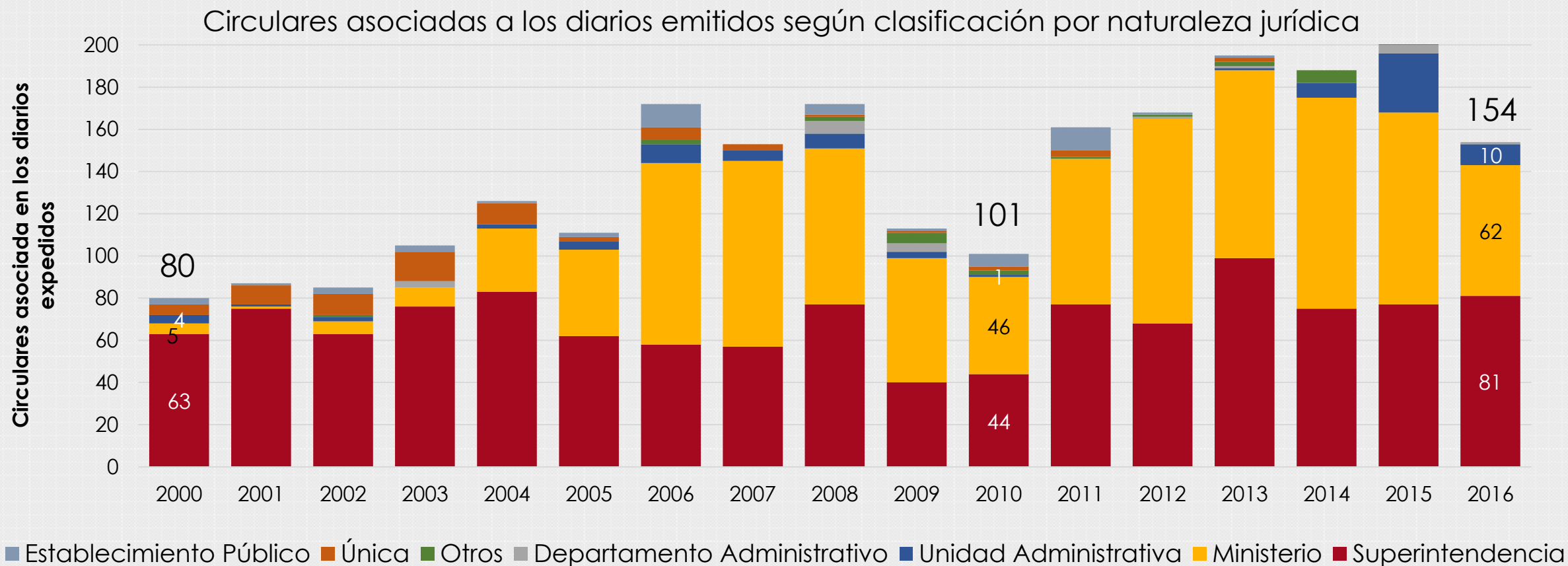
Circulares asociadas a los diarios emitidos según clasificación por sectores



Fuente: DNP con base en Diarios Oficiales de la Imprenta Nacional

Circulares: Naturaleza Jurídica

En 2016 el 53% de las circulares fueron emitidas por las Superintendencias y el 40% por los Ministerios



Fuente: DNP con base en Diarios Oficiales de la Imprenta Nacional

HACIA LA IMPLEMENTACIÓN DEL ANÁLISIS DE IMPACTO IMPACTO NORMATIVO EN COLOMBIA

3

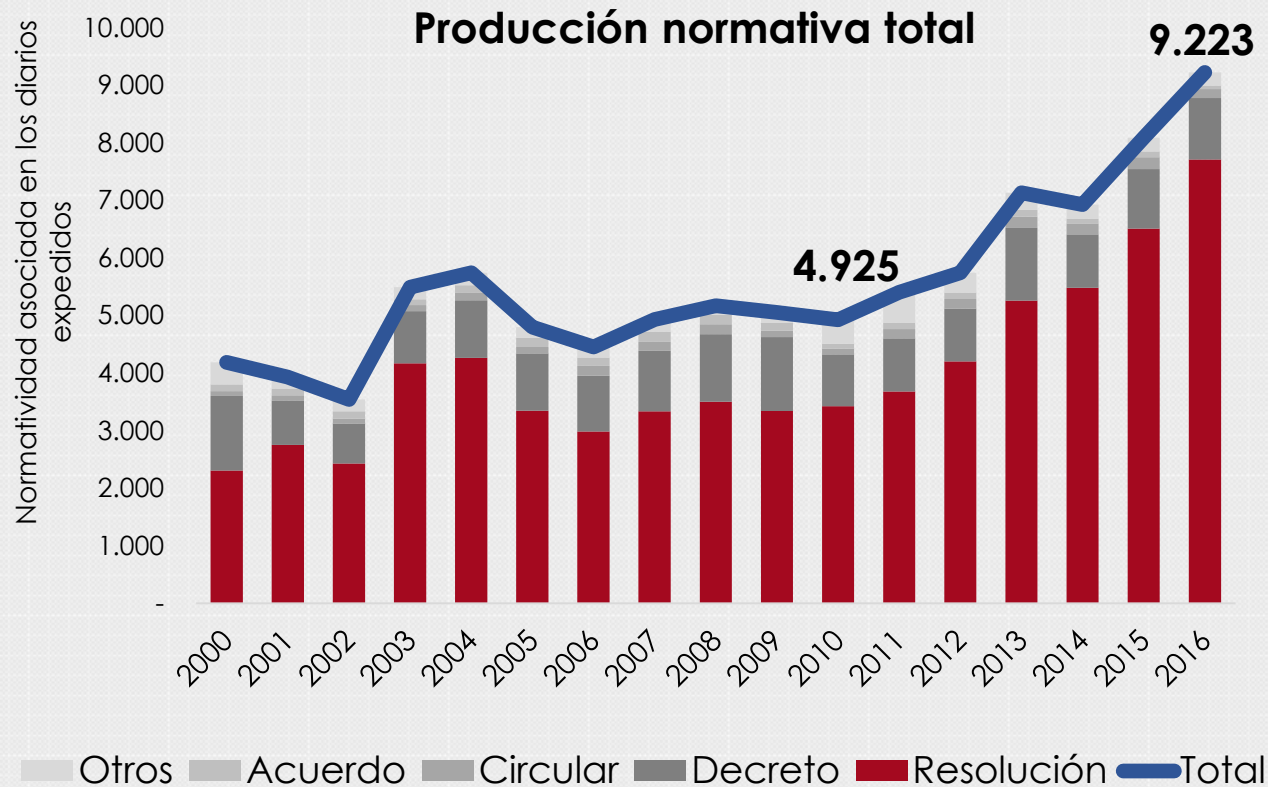
AGENDA

Implementación CONPES 3816



Problema : La regulación no está basada en evidencia

En los últimos años se presenta una inflación normativa al aumentar en más de 4.000 regulaciones por año



- No existe un procedimiento estándar para la elaboración de la regulación
- No se realiza un análisis previo del posible impacto de la regulación
- Existe poca coordinación entre quienes emiten la regulación y quienes la supervisan

Fuente: DNP con base en Diarios Oficiales

Solución: Implementar y reglamentar el AIN

Establecer estándares para la producción normativa

Objetivo: Establecer la obligatoriedad del AIN entrando en vigencia en 2018

¿Cuáles regulaciones?

Regulación de carácter general
(Decretos, resoluciones y circulares)

Emitidas por las entidades de la Rama Ejecutiva del Orden Nacional
(Ministerio, Departamento administrativo, unidad administrativa, etc)

¿Qué metodología?

Proceso de transición entre metodologías cualitativas hacia cuantitativas

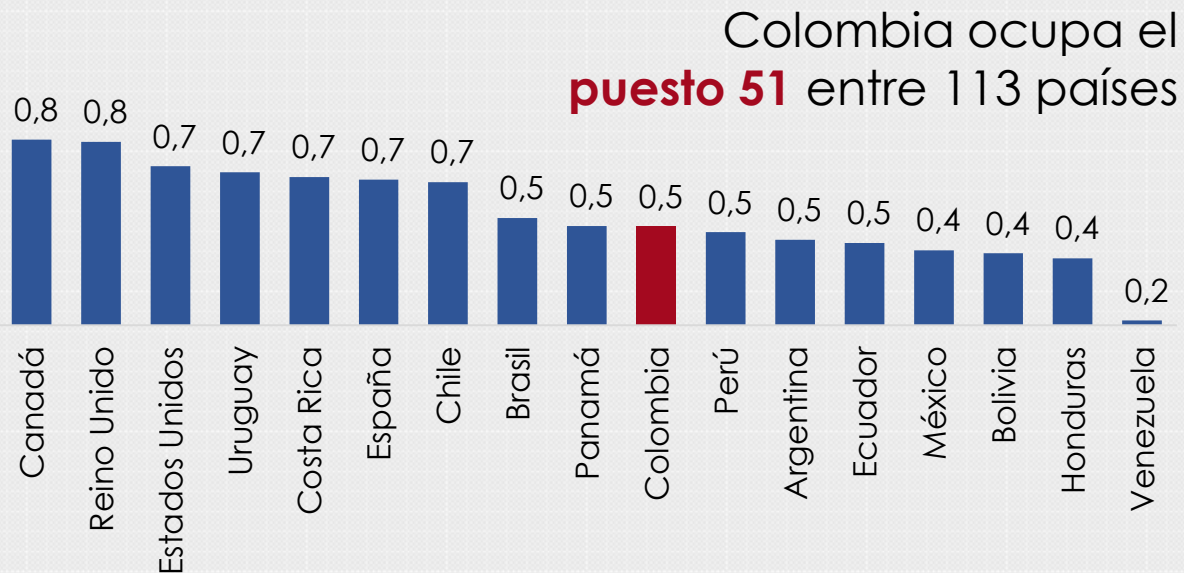
¿Cómo se revisa?

Establecer la función de revisión de la calidad del AIN en el una entidad de alto nivel cerca al centro del Gobierno Nacional, transversal y con capacidades técnicas

Problema: Desconocimiento y falta de apropiación de las herramientas de la mejora regulatoria

La falta de apropiación de las herramientas de mejora regulatoria conlleva al bajo nivel de cumplimiento de la regulación

Índice de Cumplimiento Regulatorio
2016



- No existen estrategias para difundir el conocimiento de la mejora regulatoria
- Ausencia de guías para compartir las mejores prácticas internacionales
- Falta de apropiación de estas herramientas por parte de los funcionarios públicos

Mide el grado en que las regulaciones se aplican y se hacen cumplir de manera justa y eficaz.

Fuente: World Justice Project: Rule of Law Index 2016.

Solución 1: Estrategia de capacitaciones

Masificación de difusión de conocimiento y expansión hacia el orden territorial

2014	Talleres Cursos Diplomados	<ul style="list-style-type: none">• OCDE• COFEMER• Diplomado Escuela Superior de Administración Pública - ESAP
2015	+500	<ul style="list-style-type: none">• OCDE• OIRA- Regulations.gov Estados Unidos
2016	Funcionarios capacitados	<ul style="list-style-type: none">• Regulatory Delivery - Reino Unido• USAID- Facilitando Comercio MINCIT• Diplomado Presidencia- Función Pública y DNP
2017	Guías Curso virtual Ruta de Capacitaciones	<ul style="list-style-type: none">• AIN básico• Valoración de impacto• Consulta Pública• Capacitación masiva a los funcionarios de orden nacional y territorial• Programa de capacitaciones del DNP

Solución 2: Generación de capacidades a través de pilotos

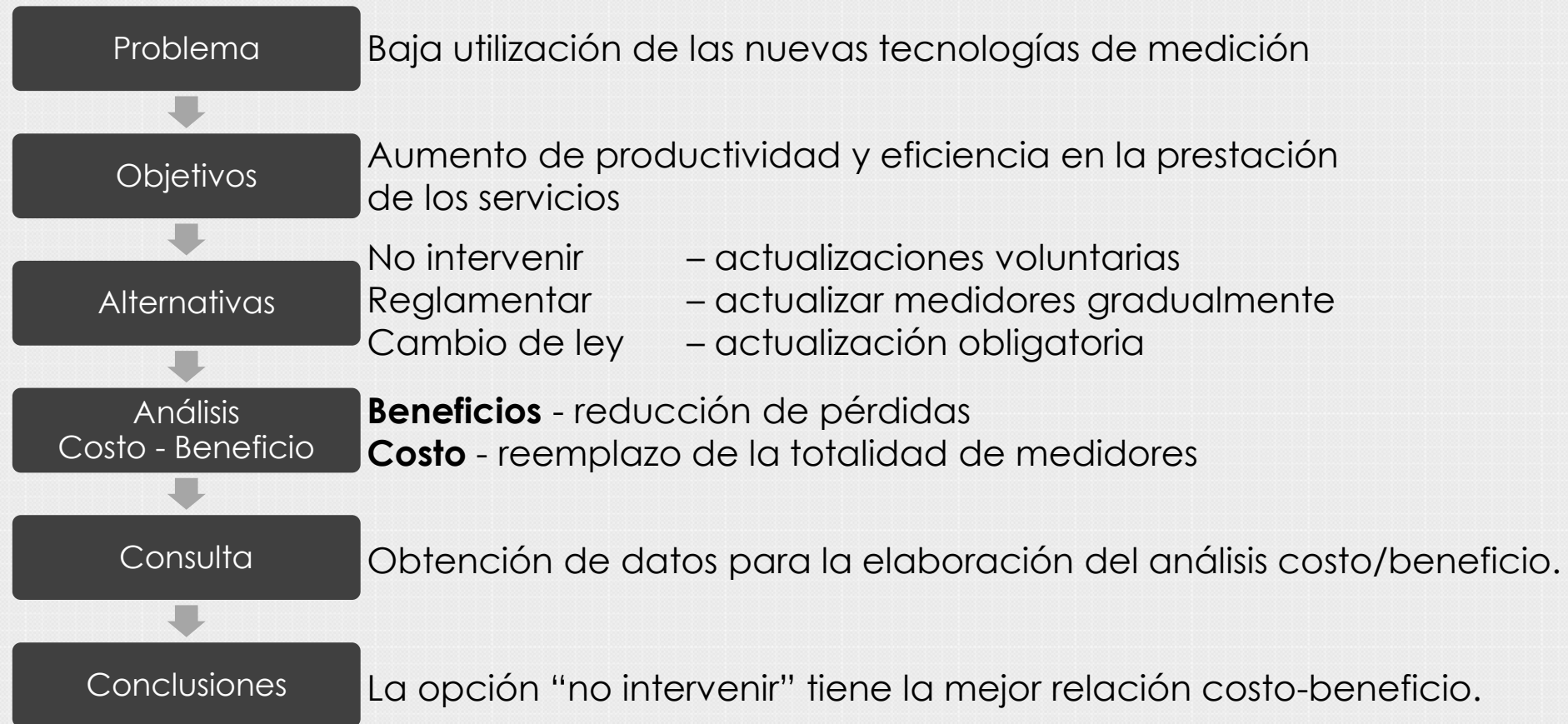
El AIN comenzó a implementarse en seis entidades reguladoras, a través de cuatro pilotos:

Medición Inteligente en Acueducto, Energía Eléctrica y Gas



12 millones de medidores de energía eléctrica

51% con más de 15 años (susceptibles de ser cambiados)



Solución 2: Generación de capacidades a través de pilotos

El AIN comenzó a implementarse en seis entidades reguladoras, a través de tres pilotos:



Disposición de empaques plásticos

Consulta pública para la identificación de alternativas de solución

Se decidió continuar con el **proceso de consulta del AIN** que sirvió de soporte a la política



Calcular patrimonio técnico óptimo según estándares prudenciales (Basilea III)

Costeo riguroso de escenarios, riesgos y alternativas

Si bien es recomendable la implementación de algunos colchones para mitigar riesgos financieros, **no se debiera llevar a cabo una adopción total de Basilea III**



Posible reglamento técnico para barras metálicas

Trabajo técnico y participativo con el sector privado

No había evidencia suficiente que justificara la expedición de un reglamento técnico

Solución 2: Extender la generación de capacidades a través de pilotos

Los pilotos constituyen una herramienta apropiada para instalar capacidades en las entidades reguladoras

2017

En curso

- Comisión de Regulación de Comunicaciones
- Ministerio de Vivienda y Desarrollo Territorial
- Ministerio de Vivienda y Desarrollo Territorial
- Comisión de Regulación de Agua Potable
- Ministerio de Comercio, Industria y Turismo

Modificación a la Redes Internas de telecomunicaciones RITEL

Programa de eficiencia energética

Consumo suntuario de agua

Sistema de Control Interno de las Empresas

En preparación

- Ministerio de Comercio, Industria y Turismo
- Bogotá, Pasto, Villavicencio
- Agencia Nacional de Infraestructura
- Ministerio de TIC

Consejo Superior de Turismo

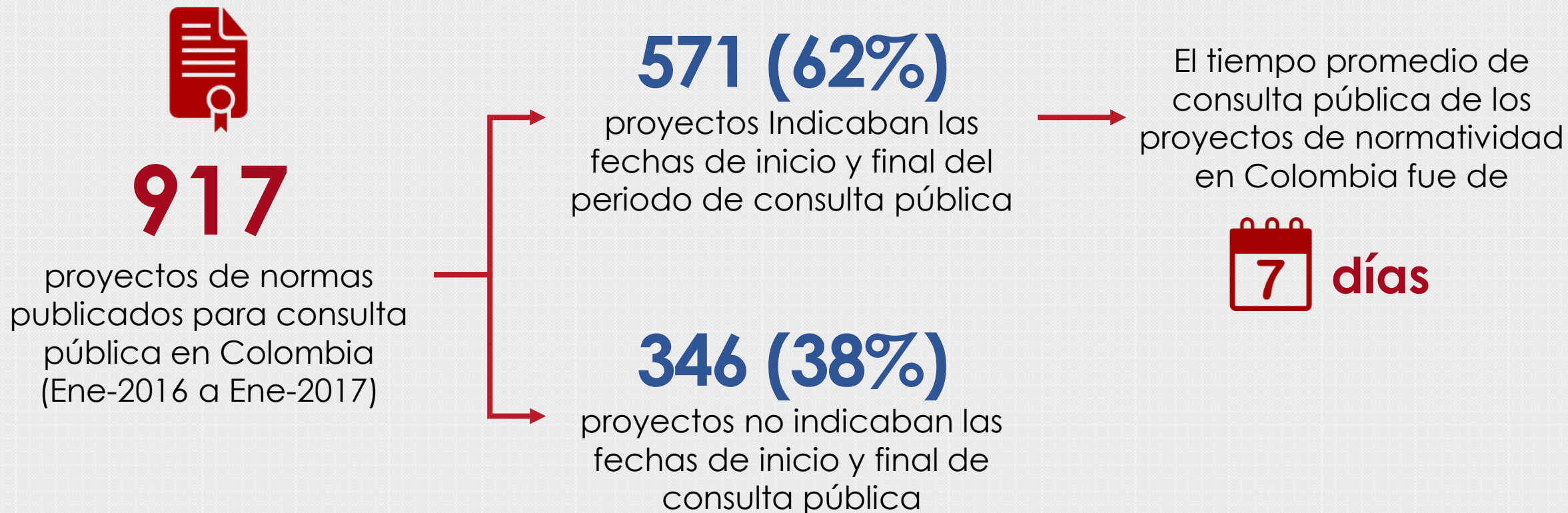
AIN nivel territorial

Disponibilidad predial

Medios electrónicos: Procedimientos administrativos

Problema: Mecanismos de consulta son poco efectivos

Los proyectos de normatividad en Colombia tienen en promedio 7 días de consulta pública



Nota: Base de información legal que permite identificar los tiempos de revisión y consulta pública de los proyectos de normatividad

Fuente: cálculos DNP con base en LexBase S.A.S

Solución: Establecer criterios mínimos para la consulta pública

Decreto 270 de 2017: criterios para la participación ciudadana y de grupos de interés

	ANTES	AHORA
Tiempo de publicación	A discreción de la entidad	15 días mínimo proyectos de regulación con firma del presidente
Promoción a la participación ciudadana	Solo publicación en la página Web para comentarios	Invitación a participar difundida por medios, inscripción del correo electrónico para notificaciones, indicar fecha de inicio y cierre
Respuesta de observaciones	A discreción de la entidad	Matriz de observaciones y respuestas
Agenda regulatoria anual	Obligatoria solo para las Comisiones de Regulación	Obligatoria para las entidades de la Rama Ejecutiva del Orden Nacional

Solución: Desarrollo y puesta en marcha del Sistema Único de Consulta Pública - SUCOP

Permitirá racionalizar y estandarizar el proceso de consulta pública en Colombia

Sistema Único de Consulta Pública SUCOP

Agenda
Regulatoria
Anual

Análisis de
Impacto
Normativo y
documentos de
soporte

Proyecto de
Norma

Gestión de
comentarios y
respuestas

Objetivos de la plataforma web

- ✓ Coordinación
- ✓ Planeación
- ✓ Cooperación
- ✓ Comunicación
- ✓ Trazabilidad
- ✓ Racionalización del proceso

Horizonte del proyecto: **Diciembre 2016 - Junio 2017**

4 tipos de usuarios:

- Ciudadanos
- Entidades reguladoras
- Entidades supervisoras
- Administrador del portal

Solución: Sistema Único de Consulta Pública

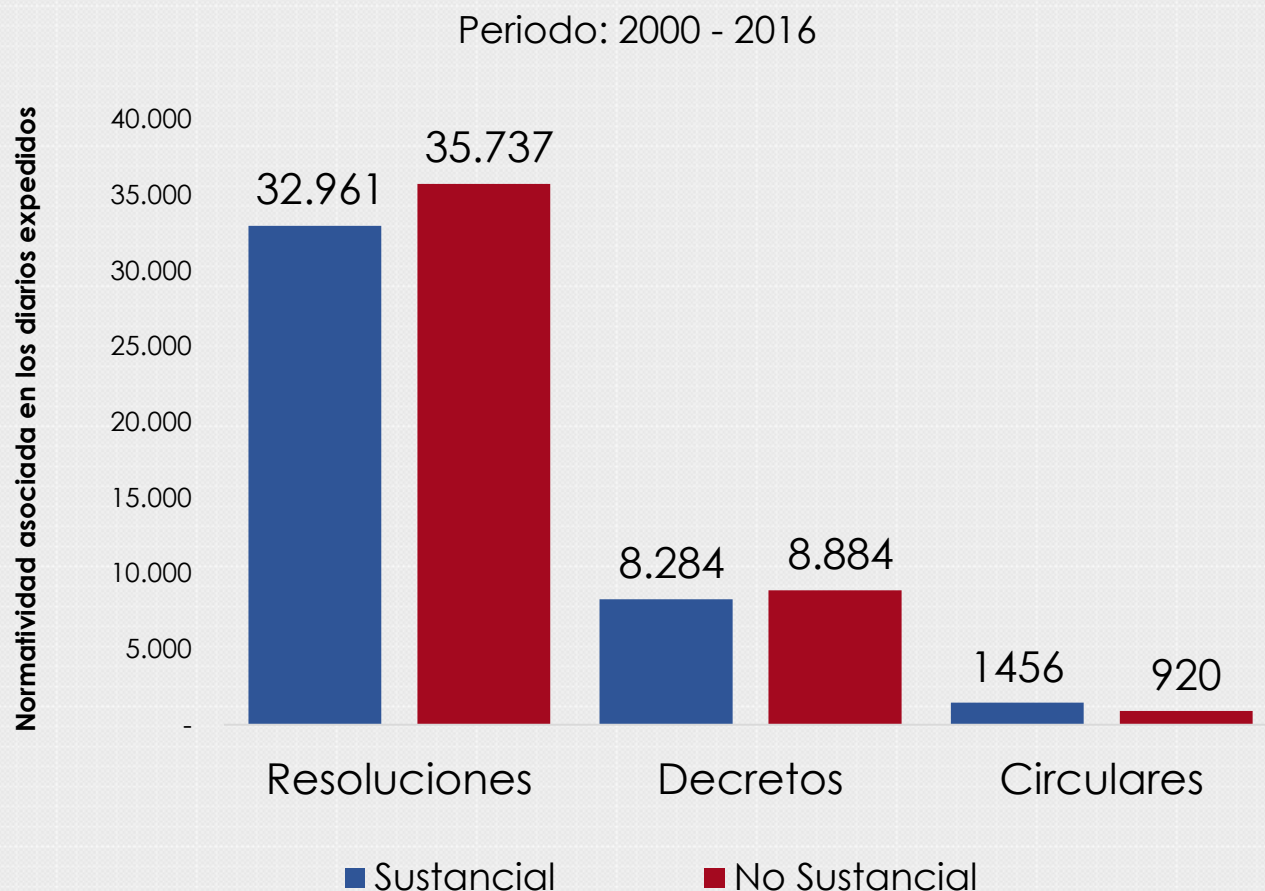
Proceso de elaboración de normas en la plataforma para la consulta y participación



SUCOP

Problema: No tenemos un inventario normativo claro y unificado

Falta una organización para el uso de la normatividad y su debido control y seguimiento



- No existe una regla que determine el uso adecuado de cada tipo de acto administrativo
- Falta un inventario unificado de la normatividad existente que sea de fácil acceso para su análisis
- Poco conocimiento y certeza del derecho vigente
- No es posible hacer un control y seguimiento completo del inventario

Fuente: DNP con base a Diarios Oficiales de la Imprenta Nacional

Solución 2: Calculadora de costos de la regulación

Fase piloto para medir cuánto cuesta la regulación en un sector de la economía

Fase piloto modelo de costeo (1 sector):

6 meses - inicio julio 2017

Proyecto con el apoyo de:



1 Identificación de un sector económico relevante

2 Generación del inventario regulatorio del sector

Valoración:

- 3
- Costos administrativos
 - Costos financieros directos
 - Costos económicos estructurales cuantificables
 - Costos no cuantificables e indirectos

4 Recomendaciones de políticas regulatorias de corto, mediano y largo plazo.

Beneficios de la regulación

Costo asociado a la regulación

Problema: competencias dispersas en la administración

Diversas competencias de mejora regulatoria que requieren un esfuerzo superior de coordinación

Departamento Administrativo
de la Función Pública

Racionalización de trámites

Departamento Nacional de
Planeación

Seguimiento de la implementación
CONPES 3816

Superintendencia de
Industria y Comercio

Abogacía de la competencia

Ministerio de Comercio,
Industria y Turismo

Producción normativa de los
reglamentos técnicos
Plataforma Subsistema Nacional
de Calidad (SICAL)

Ministerio de Justicia
y del Derecho

Lineamientos para la calidad
jurídica de la producción
normativa

Secretaría Jurídica de
Presidencia

Revisión de la calidad legal

Solución: Institucionalidad de la entidad supervisora

La supervisión de la calidad debe estar en las manos de una entidad de alto nivel con capacidades técnicas

Una entidad supervisora de la calidad regulatoria

- Cerca del centro de gobierno, transversal y con capacidades técnicas
- Función de revisar la calidad del AIN y emitir concepto
- Promover la calidad regulatoria dando lineamientos de buenas prácticas

Equipo del DNP: primera etapa

- Desarrollo de capacitaciones y guías
- Diseño del sistema de revisión del AIN
- Acompañamiento a las entidades en el uso de AIN y Consulta
- Supervisión desarrollo del SUCOP
- Espacios de diálogos públicos – privados
- Diseño de la política a largo plazo

¿En qué más debemos avanzar?

¿Que viene luego del 2018?

- Alcaldías
- Gobernaciones
- Secretarías

- AIN ex-post
- Análisis de Riesgo



Extender la política de mejora regulatoria a nivel territorial



Generar mayores espacios de interacción con el sector privado



Implementar otras herramientas de mejora regulatoria



Creación de equipos de Mejora Normativa en las entidades que emiten regulación

- Agremiaciones
 - Asociaciones
 - Academia
 - Empresarios
-
- Apoyo a la institucionalidad