

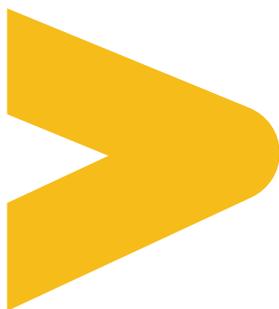


Secretaría
General
Jurídica de la
Presidencia

Dirección de
Asuntos
Regulatorios

Febrero, 2022

Lineamientos para la elaboración e implementación de los análisis de impacto regulatorio ex post



I. INTRODUCCIÓN

Las buenas prácticas regulatorias (BPR) según la OCDE, en un contexto general, se refieren al uso de herramientas como la evaluación del impacto regulatorio, la participación de las partes interesadas y la evaluación ex post, entre otras, para mejorar la calidad del entorno regulatorio para las empresas, los ciudadanos y la sociedad. Estas herramientas se constituyen en una acción necesaria para identificar y revisar qué regulaciones son esenciales para lograr determinados resultados, y, en última instancia, hacer que el cumplimiento normativo sea lo más sencillo y significativo posible.

En este contexto, una de las herramientas que ayudan a cerrar el ciclo de la gobernanza regulatoria es la evaluación ex post de las regulaciones, cuyo objetivo es determinar la eficiencia de las regulaciones emitidas e implementadas por los entes reguladores y así determinar la necesidad de mantener, mejorar o eliminar la regulación en revisión. Esto además ayuda a mantener un control sobre el inventario regulatorio de cada entidad.

Es así que, con el fin de contar con una herramienta que guíe el proceso de implementación de los Análisis de Impacto Regulatorio ex post – AIR EP – , la Secretaría General Jurídica de la Presidencia, desde la Dirección de Asuntos Regulatorios, en cumplimiento con lo determinado en la Ley orgánica para el desarrollo económico y sostenibilidad fiscal tras la pandemia COVID-19, el Decreto Ejecutivo No. 1204 de diciembre 2020, y en función de sus atribuciones, emite los lineamientos para la implementación de los AIR EP, por parte de las entidades de la Función Ejecutiva con facultades de regulación y control.

II. ANTECEDENTES

En el año 2021 se expidió la Ley orgánica para el desarrollo económico y sostenibilidad fiscal tras la pandemia COVID-19, la cual contiene varias reformas a cuerpos legales que se encuentran en vigencia; entre ellas, se incorporó el Libro VII al Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones, cuyo objeto es promover el comercio, la inversión y el desarrollo económico, a través de buenas prácticas regulatorias, tendientes a reducir o eliminar regulaciones innecesarias, onerosas, repetitivas o contradictorias. Además, se establece la obligación para que todas las autoridades que cuentan con facultades de regulación, implementen buenas prácticas regulatorias en las etapas de planificación, diseño, emisión, aplicación y evaluación de las respectivas regulaciones.

Mediante Decreto Ejecutivo No. 1204 de 04 de diciembre de 2020, se declara como política de Estado la mejora regulatoria con el fin de asegurar una adecuada gestión regulatoria gubernamental, mejorar la calidad de vida de la población, fomentar la

competitividad y el emprendimiento, propender a la eficiencia en la economía y garantizar la transparencia y seguridad jurídica.

El artículo 4, del Decreto en mención establece que las entidades de la Función Ejecutiva, dentro del proceso de mejora regulatoria están obligadas a implementar procesos y herramientas de mejora regulatoria de conformidad a las directrices emitidas por el ente rector en materia de mejora regulatoria. En el ejercicio de sus funciones deberán ejercer las siguientes atribuciones: ... “d. Aplicar análisis de impacto regulatorio ex post, para la evaluación de regulaciones vigentes, cuando así lo defina la entidad encargada”.

Conforme la Disposición General Tercera se establece que todos los proyectos, programas y demás acciones relacionadas con la mejora regulatoria, que las entidades de la Función Ejecutiva pretendan realizar, deberán ser coordinados y validados por el ente rector de la mejora regulatoria.

Mediante Decreto Ejecutivo No. 175, publicado en el Registro Oficial No. 530 de 3 de septiembre de 2021, se reorganizó la institucionalidad de la Presidencia de la República, otorgando a la Secretaría General Jurídica la atribución de dirigir, regular, controlar, coordinar y gestionar las acciones necesarias para la implementación de la mejora regulatoria en la administración pública.

III. OBJETIVO

Emitir una guía técnica para la elaboración e implementación de los análisis de impacto regulatorio ex post por parte de las entidades de la Función Ejecutiva involucradas en el proceso de mejora regulatoria.

IV. ANÁLISIS EX POST DE LAS REGULACIONES

La evaluación ex post es un análisis que, por una parte, permite establecer si la regulación cumplió con los objetivos para los cuales fue diseñada y si ellos contribuyen a mejorar el diseño de las regulaciones, a la vez que estima sus efectos sobre la economía y la sociedad, propiciando el desarrollo de soluciones costo efectivas a problemas públicos.

Uno de los grandes desafíos a la hora de determinar si un proyecto, un programa, una política o una normatividad debe continuar, modificarse o eliminarse, es justamente evaluar cuáles han sido los efectos, logros o alcances de esas medidas. Realizar evaluaciones a las diferentes disposiciones adoptadas por un gobierno o una entidad, permite tomar decisiones de manera eficiente, a partir de la evidencia. El diseño de un programa o una política debe considerar, desde una etapa temprana, cómo se medirán los efectos a futuro, pues de ello dependerán los resultados de esas medidas adoptadas, los cuales podrán evidenciarse a través de una evaluación.

V. PROCESO PARA LA DEFINICIÓN, ELABORACIÓN Y OFICIALIZACIÓN DE LOS ANÁLISIS DE IMPACTO REGULATORIO EX POST

Todas las entidades involucradas en el proceso de mejora regulatoria, conforme lo establece la normativa, deberán realizar evaluaciones ex post para las regulaciones que constan en su inventario regulatorio conforme a las disposiciones emitidas por el ente rector en mejora regulatoria, por lo tanto, el proceso para llevar a cabo estos análisis se realizará considerando los siguientes pasos:

- a. El ente rector en mejora regulatoria definirá las regulaciones que deben pasar por un análisis de impacto regulatorio ex post y pondrá en conocimiento de cada entidad.
- b. Las entidades que han recibido la notificación de elaboración de un AIR ex post, contarán con un máximo de 90 días para enviar al ente rector de mejora regulatoria el análisis respectivo. Todos los AIR ex post realizados por las entidades deberán contar con la recomendación técnica para mantener, modificar o eliminar la regulación.
- c. El ente rector en mejora regulatoria emitirá el informe de validación en un plazo de 15 días, con lo cual la entidad correspondiente podrá modificar o eliminar la regulación analizada.
- d. En el caso que el ente rector emita un informe de no validación sobre el AIR ex post, la entidad proponente, contará con un plazo de 15 días para solicitar nuevamente el pronunciamiento para validación del mismo.
- e. Cuando la entidad reguladora cuente con el informe de validación del AIR ex post, deberá comunicar mediante los medios oficiales, sobre la eliminación o modificación de la regulación.

VI. METODOLOGÍA PARA LA IMPLEMENTACIÓN DEL ANÁLISIS DE IMPACTO REGULATORIO EX POST

1. Establecer la necesidad de evaluar

Todas las regulaciones pueden ser objeto de evaluación, sin embargo, no todas deberían evaluarse. Entre los aspectos que deben tenerse en cuenta para establecer la necesidad de llevar a cabo una evaluación está el impacto percibido. Es decir, **regulaciones con altos efectos percibidos en términos económicos y sociales, que están relacionadas con la garantía de derechos fundamentales, o relacionados a los criterios establecido por la Organización Mundial del Comercio sobre los objetivos legítimos, han de considerarse como objeto de evaluación.** Así mismo, todas las regulaciones que en su análisis de impacto

regulatorio ex ante hayan contemplado altos costos o beneficios brutos asociados a su implementación, deberían evaluarse al cabo de un tiempo de haber sido emitidas.

¿Qué se debe considerar para determinar la necesidad de evaluar una regulación?

- Impacto social o económico asociado a la regulación
- Prioridades gubernamentales. (Barreras al comercio, cargas administrativas, servicios públicos, barreras de entrada).
- Riesgos asociados a la falta de cumplimiento de una regulación Problemas detectados en la implementación y cumplimiento de las regulaciones emitidas
- Tiempo de existencia de la regulación, las regulaciones a ser analizadas deberán contar por lo menos con 5 años de implementación.

2. Establecer periodicidad para el análisis

Posterior a la promulgación de la regulación se debe contemplar su evaluación, aunque no es posible hablar de un tiempo mínimo o máximo, pues el período dependerá de las particularidades de la regulación. **Como período estándar se recomienda realizar la evaluación después de cinco años de implementada la regulación**, de tal manera que sea posible establecer con claridad los efectos generados sobre el sector regulado.

3. Definir el alcance del análisis de impacto regulatorio ex post

Para definir el alcance del análisis es necesario determinar qué es lo que queremos evaluar; **¿Se requiere evaluar toda la regulación, es decir, analizar el acto administrativo como un todo?; ¿Se requiere evaluar algunos artículos contemplados en la regulación?; o, ¿Se requiere evaluar un conjunto de regulaciones sobre un mismo tema?**

Definido el alcance es preciso identificar los objetivos de la regulación, con el propósito de concentrar el análisis sobre su cumplimiento. Se debe tener en cuenta que un análisis ex post busca comparar lo que sucedió —que es observable— respecto a lo que se esperaba que pasara —no observable— en el momento de crear la regulación. Al hablar de comparación se requiere saber en qué se fijará la atención para descubrir sus relaciones o estimar sus diferencias, ya que según esa base el resultado puede variar. Por lo tanto, es importante tener claro cuál es el punto de correlación o comparación que se utilizará para una buena evaluación.

4. Identificar los actores involucrados en la regulación y fuentes de información

Para realizar un análisis ex post es necesario identificar a los actores involucrados en la regulación, entre los cuales deben constar **los grupos afectados, beneficiados, grupos de interés y todos los reguladores que forman parte de la implementación**. Este paso es importante ya que permitirá identificar las fuentes de información con las que se cuenta para analizar el cumplimiento o eficiencia de la regulación.

A partir de esta identificación se debe definir la información necesaria para recolectar evidencia que permita establecer en qué medida los objetivos trazados se han cumplido y cómo se ha implementado la regulación. La información se puede obtener a través de bases de datos de las entidades reguladoras, reportes de control de las entidades, encuestas a grupos de interés, estudios o investigaciones realizados por universidades o grupos de la sociedad civil.

En el caso que no se cuente con información aceptable se sugiere establecer claramente algunos supuestos y recurrir a información comparativa, puntos de referencia, análisis o estándares internacionales que permitan analizar la regulación en los términos definidos en la necesidad y alcance.

Las entidades de la Función Ejecutiva están obligadas a remitir la información que requieran las entidades que se encuentren elaborando un análisis de impacto regulatorio ex post, en cuanto la información sea relevante para medir el desempeño y los impactos generados tras la aplicación de una regulación; de conformidad al artículo 28 del Código Orgánico Administrativo, en el que se dispone que las administraciones trabajarán de manera coordinada, complementaria y prestándose auxilio mutuo; y, acordarán los mecanismos de coordinación para la gestión de sus competencias y el uso eficiente de los recursos.

5. Identificar variables a analizar

Con el fin de establecer un marco sobre el cual se va a analizar el cumplimiento, la implementación o la eficiencia de la regulación se debe identificar la siguiente información:

- **Identificar insumos:** Se refiere a los recursos disponibles para la implementación de la regulación, como: presupuesto, infraestructura, personal, soporte legal, entre otros.
- **Establecer actividades:** Son las acciones contempladas y desarrolladas para transformar los insumos en productos.

- **Identificar los productos generados:** Corresponde a los bienes y servicios que se producen a través de las actividades
- **Reconocimiento de los resultados:** Se relaciona con qué se espera alcanzar al aplicar la regulación y los efectos adicionales que se generan como consecuencia de los productos derivados de la regulación.
- **Determinar los efectos acumulados en el largo plazo generados por la regulación:** Los impactos de la implementación de la regulación, la cual se observa a través de la consistencia de la regulación en función de los objetivos perseguidos.
- **Indicadores:** Se refiere a la definición de indicadores que permitan establecer en qué medida las actividades se desarrollaron, qué productos efectivamente se generaron y cuáles resultados e impactos se alcanzaron. Los indicadores pueden ser:
 - Indicadores de efectividad. A través de ellos se busca establecer en qué medida los objetivos de la regulación se alcanzaron.
 - Indicadores de eficiencia. Este tipo de indicadores se busca establecer si los costos involucrados en la regulación justifican los cambios obtenidos.
 - Indicadores de coherencia. Examinan las posibles discrepancias entre la implementación y las exigencias estipuladas en la reglamentación.

La entidad deberá realizar un análisis de la información con la que cuenta para la evaluación ex post y determinará el tipo de indicadores a desarrollar.

6. Tipo de evaluación

Con el fin de medir los impactos de una regulación, las entidades deberán realizar una **evaluación de resultados**, cuyo propósito de establecer el impacto de la regulación y contribuyen a establecer si la normativa cumplió los objetivos planteados para mejorar el bienestar en la sociedad y en la economía. Se pueden establecer resultados de mediano y largo plazo. En el corto plazo se puede evidenciar el incumplimiento de la norma por parte de un porcentaje de los regulados, pero en el mediano y largo plazo eso se puede traducir en costos sociales y económicos.

7. Seleccionar el método de evaluación

- **Informes de implementación:** Permiten examinar la gestión adelantada por las entidades involucradas en la implementación de la regulación y el grado de ejecución alcanzada. Estos informes ayudan a la entidad a establecer los aspectos que necesita mejorar para garantizar su implementación de la normativa; igualmente, responden a los criterios de monitoreo que se especificaron en la emisión de las normas y son el principal insumo de información para el desarrollo de otras metodologías de evaluación. Por su parte, el monitoreo de la

implementación de las normas suministra a los equipos técnicos información continua sobre el modo como se viene cumpliendo la regulación por parte de los agentes regulados, los costos que genera su implementación y las capacidades institucionales necesarias para su ejecución adecuada. Es recomendable que los informes sirvan para gestionar la información que se requerirá a futuro para su evaluación a través de otros métodos más robustos.

En este informe, además, se debe establecer de manera descriptiva los impactos, beneficios y problemas identificados en la aplicación de la regulación.

- **Costo efectividad:** Es una metodología donde se comparan los costos con los resultados alcanzados por la regulación. Por una parte, los costos son cuantificados y monetizados; por el contrario, los resultados son no monetizables y por tanto se requiere la identificación de una medida que los represente. Esto significa evaluar la regulación en términos de los costos que implicó alcanzar un resultado, entendido como un beneficio. La evaluación de costo-efectividad parte del principio de que la intervención ha logrado una cantidad no específica de resultados positivos y el regulador la utilizará para saber la efectividad de la regulación evaluada, mediante la comparación de esos resultados frente a un escenario contrafactual, es decir, que refleje el contexto en el que no se emitió la regulación, que permita reflexionar sobre qué hubiera pasado si la regulación no se hubiera implementado. En esta metodología el beneficio, es decir la efectividad, no tendrá que monetizarse, esta es la diferencia básica frente al análisis costo beneficio. El análisis de costo-efectividad representa una buena opción sobre todo en casos donde los beneficios son intangibles y por ello, no es posible la monetización.
- **Costo beneficio:** El objetivo de esta metodología es estimar los beneficios netos de la ejecución de la regulación, para lograrlo se necesita hacer la cuantificación y monetización de los beneficios y costos generados por la regulación. Se deben incorporar a este tipo de evaluación todos los costos y beneficios, tanto los directos como los indirectos, tanto los privados y como los sociales. Una manera adecuada efectuar tal estimación consiste en determinar el mapa de actores. La metodología se aplica tasando los costos y beneficios originados con la expedición de la norma desde su emisión hasta la. Para la adecuada implementación de la evaluación costo-beneficio no deben tenerse en cuenta los costos incurridos para la implementación de la regulación antes de su emisión —llamados costos hundidos— y evitar contar dos veces los costos y los beneficios. La relación costo y beneficio (costos/beneficio) podrá establecer si la emisión de la normativa efectivamente ha generado mayores costos sociales que beneficios, y sobre esa base establecer la pertinencia de la continuidad de la regulación.

- **Análisis multicriterio:** Es una metodología donde se evalúa la regulación con base en ciertos criterios (Asia Pacific Economic Cooperation - APEC, 2019). Se utiliza para darle valor a los impactos en situaciones donde se dificulta su cuantificación y monetización por falta de información o experiencia técnica para hacerlo. Su fortaleza radica en su capacidad para presentar beneficios que sin ser cuantificados pueden ser introducidos en el análisis para la toma de decisiones. El análisis multicriterio supone examinar los objetivos de la intervención y determinar todos los criterios o factores que indicarían que se han cumplido. No hay una regla sobre el número de criterios por seleccionar, todo dependerá del problema al cual se ha buscado solución. Los criterios deben ser ordenados según su trascendencia. El regulador tendrá que hacer el trabajo de consensuar el nivel de importancia de cada uno de los criterios para poder evaluar, escuchando las razones de cada grupo consultado y exponiendo las propias. Dichos criterios deben ser claramente definidos para que se trate de eliminar al máximo cualquier posibilidad de subjetividad en ellos. El análisis multicriterio puede combinar elementos cuantitativos y cualitativos en el análisis, así resta subjetividad a la posibilidad de crear criterios y darles peso sin evidencia; al mismo tiempo, permite que los aspectos cualitativos se profundicen adecuadamente, operación que sirve para dar confianza en el estudio. El análisis multicriterio se utiliza para valorar entre distintas alternativas, en términos de la evaluación ex post se deben considerar solo dos: mantener la regulación o eliminarla, de esta manera es posible definir el curso de acción que debe tomar la entidad. Las alternativas pueden valorarse en relación con cada criterio.

VII. FORMATO DE INFORME A ENVIAR AL ENTE RECTOR EN MEJORA REGULATORIA

La estructura del reporte de evaluación debe tener como mínimo:

- a. Regulación o ámbito regulatorio a ser evaluado.
- b. Definición del alcance del análisis de impacto regulatorio.
- c. Identificación de los objetivos que dieron origen a la norma o regulación.
- d. Definición de actores involucrados y fuentes de información.
- e. Metodología aplicada, presentación de resultados.
- f. El análisis sobre los objetivos alcanzados de acuerdo con el tipo de evaluación seleccionado.
- g. La identificación de efectos inesperados, positivos o negativos.
- h. El planteamiento de conclusiones y recomendaciones: Estas deberán estar encaminadas a identificar la necesidad de modificar o eliminar la regulación analizada.

Firmas de responsabilidad:

Nombre y Cargo	Fecha	Firma
Elaborado por: Carola Borrero Cruz Analista de Asuntos Regulatorios	21/03/2022	
Elaborado por: María José Chávez Villacrés Analista de Asuntos Regulatorios	21/03/2022	
Revisado y aprobado por: Jhossueth Almeida Villacís Director de Asuntos Regulatorios	21/02/2022	