

20
21

GRUPO DE MODERNIZACIÓN DEL ESTADO (GME)

Guía Metodológica para la Elaboración de **Análisis de Impacto Normativo (AIN)**

VERSIÓN 2.0



El futuro
es de todos

DNP
Departamento
Nacional de Planeación



**El futuro
es de todos**

DNP
Departamento
Nacional de Planeación

Guía Metodológica para la Elaboración de Análisis de Impacto Normativo (AIN)

Versión 2.0

Dirección General

Luis Alberto Rodríguez

Subdirección General Sectorial

Daniel Gómez Gaviria

Secretaría General

Diana Ríos García

Grupo de Modernización del Estado

Wilson Darío Rodríguez Pérez - coordinador

Colaboración asesores del GME

Melisa Pacheco Flórez

María Jimena Padilla Berrío

María Alejandra Vargas Sandoval

Viviana Catalina Mora Ramos

María Fernanda Arciniegas Cerquera

Armando Gómez Páez

Víctor Camilo Enríquez Zutta

Valentina Porras Ocampo – diseño y diagramación

Apoyo editorial

Grupo de Comunicaciones y Relaciones Públicas

Luis Segundo Gámez Daza, coordinador

Carmen Elisa Villamizar Camargo, correctora de estilo

© **Departamento Nacional de Planeación**

Calle 26 núm. 13-19 Bogotá, D. C.

PBX: 3815000

Marzo de 2021

Contenido

1. Introducción	7
2. ¿Qué es el AIN?	11
2.1 ¿Qué se entiende por regulación?	13
2.2 ¿Para qué el AIN?	13
2.3 Principios para la implementación del AIN	14
2.3.1 Multidisciplinariedad	14
2.3.2 Coordinación interinstitucional	14
2.3.3 Evidencia	15
2.3.4 Participación y transparencia	15
2.3.5 Proporcionalidad	15
2.3.6 Lenguaje claro	15
2.4 Tipos de AIN	16
3. Etapas del Análisis de Impacto Normativo (AIN)	17
3.1 Análisis de Impacto Normativo completo	18
3.1.1 Definición del problema	19
3.1.2 Definición de objetivos	27
3.1.3 Selección de alternativas	33
3.1.4 Análisis y evaluación de alternativas	39
3.1.5 Elección de la mejor alternativa	44
3.1.6 Diseño de la implementación y del monitoreo	45
3.1.7 Consulta Pública	52
3.2 Análisis de Impacto Normativo simple	55
3.2.1 Definición del problema	56
3.2.2 Objetivos	56
3.2.3 Justificación de la necesidad	57
3.2.4 Implementación y monitoreo	57
3.2.5 Consulta Pública	57
4. Bibliografía y Referencias	58
5. Anexo	63

Lista de Ilustraciones

Figura 3.1	Árbol de problema	22
Figura 3.2	Características de los objetivos	29
Figura 3.3	Árbol de objetivos	32
Figura 3.4	Tipos de cumplimiento	45
Figura 5.1	Pasos para la aplicación del análisis multicriterio	64
Figura 5.2	Pasos para la aplicación del análisis costo-efectividad	67
Figura 5.3	Pasos para la aplicación del análisis costo-beneficio	70
Figura 5.4	Tipos de errores ante percepción de riesgo	76

Lista de Tablas

Tabla 2.1	¿Qué es y qué no es el AIN?	12
Tabla 3.1	Etapas del AIN completo	18
Tabla 3.2	Identificación de grupos de interés afectados - mipymes	21
Tabla 3.3	Razones para Intervenir	24
Tabla 3.4	Ejemplos de qué es y qué no es un problema	26
Tabla 3.5	Planteamiento de objetivos	32
Tabla 3.6	Tipos de intervención, ventajas y desventajas	35
Tabla 3.7	Planteamiento de alternativas para diferentes problemas	38
Tabla 3.8	Tipos de costos	41
Tabla 3.9	Ejemplos de beneficios deseables mediante intervenciones	42
Tabla 3.10	Ejemplos de medidas de mitigación aplicables a mipymes	47
Tabla 3.11	Etapas del AIN simple	55
Tabla 5.1	Resultados de Pilotos Fase 1	77

Siglas y Abreviaturas

AIN	Análisis de impacto normativo
CONPES	Consejo Nacional de Política Económica y Social
CRA	Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico
CREG	Comisión de Regulación de Energía y Gas
DAFP	Departamento Administrativo de la Función Pública
DAPRE	Departamento Administrativo de la Presidencia
DNP	Departamento Nacional de Planeación
MinCIT	Ministerio de Comercio, Industria y Turismo
MADS	Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible
MN	Mejora Normativa
DUR	Decreto Único Reglamentario
MinJusticia	Ministerio de Justicia y del Derecho
OCDE	Organisation for Economic Co-operation and Development
OECD	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, por sus siglas en inglés
SSPD	Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios
SUCOP	Sistema Único de Consulta Pública
ACB	Análisis costo-beneficio



Introducción

Una buena regulación es esencial para el adecuado funcionamiento de la economía y la sociedad. A través de ella, los gobiernos pueden contrarrestar o solucionar fallas de mercado, así como buscar alcanzar objetivos sociales y de equidad. De la calidad de una regulación depende si esta le reporta más cargas o más beneficios a la sociedad, pues su implementación debe procurar mejorar las situaciones que estén representándole problemas o complicaciones. Por ello, el diseño de las regulaciones debe tomarse muy en serio si no se quiere levantar barreras y generar costos adicionales a la sociedad. Cuando la regulación no está bien diseñada se vuelve compleja, desproporcionada o excesiva, puede generar efectos indeseados para la sociedad y las empresas, lo cual afecta la competitividad, la productividad, el emprendimiento, el desempeño económico y el bienestar social. En este sentido, la Política de Mejora Regulatoria busca diseñar regulaciones más eficientes.

Para el caso de Colombia, el Documento CONPES 3956 de 2019, mediante el cual se expide la política de formalización empresarial en vigor, la cual propone un plan de acción para mejorar la relación costo-beneficio que enfrentan las empresas para ser formales, y optimizar la información disponible sobre este fenómeno para la toma de decisiones de política pública. Este documento hace remisión expresa al *análisis de impacto normativo* (AIN), al destacar que gran parte de los ejercicios adelantados por las instituciones de la Rama Ejecutiva no consideran el efecto oneroso desproporcionado que la regulación puede tener sobre las micro, pequeñas y medianas empresas (mipymes)¹, lo que es de particular importancia si se tiene en cuenta que los costos de conocimiento (*compliance*) de la regulación son proporcionalmente más elevados para las pequeñas y medianas empresas, en contraste con los costos que enfrentan las firmas más grandes². También este documento cuestiona el hecho de que no exista una participación efectiva

¹ Documento CONPES 3956 (2019), pp. 47-48.

² OECD (2018). Policy Note: Improving the business environment for SMEs through effective regulation. SME Ministerial Conference, Mexico City, p. 3.

Véase también: Statistisches Bundesamt (2015). Guidelines on accounting for the needs of SMEs in regulatory impact assessment (SME test), pp. 4-5.

de instancias que representan a las mipymes en la revisión y construcción de las normas que las afectan³. Bajo esta línea, el instrumento encomienda al DNP establecer, en la *Guía metodológica para la elaboración de análisis de impacto normativo (AIN)*, los lineamientos para garantizar que las normas de la Rama Ejecutiva que afecten a las mipymes se fundamenten en un AIN que incorpore consideraciones especiales para las mismas⁴. Además, esta guía incorpora también la actualización del Decreto 1074 de 2015, efectuada mediante el Decreto 1468 de 2020, en el cual se establece la diferencia entre AIN simple y AIN completo.

Este documento es la primera actualización de la *Guía de análisis de impacto normativo para Colombia*, publicada en 2015. El objetivo de esta guía es ofrecer a los servidores públicos y ciudadanos interesados, un marco metodológico para elaborar un AIN, y se complementa con otras herramientas del DNP enfocadas en la generación de capacidades, como el acompañamiento a las entidades a través de programas piloto de aplicación de AIN, talleres y un curso virtual en mejora normativa (MN) y AIN.

Para cumplir con su objetivo, la presente guía está dividida en dos secciones. La primera describe qué es el análisis de impacto normativo y su importancia. En segundo lugar, se presenta una descripción detallada de las etapas básicas que todo AIN debe contener, según sea el AIN simple y el AIN completo, la cual incluye las consideraciones especiales que deben tener los reguladores frente a las mipymes en las etapas de definición del problema, la definición y análisis de alternativas y, por último, la consulta pública.

³ Documento CONPES 3956 de 2019, pp. 47-48.

⁴ De acuerdo con la Línea de Acción 9: “Fortalecer las actividades de inspección, vigilancia y control”, de la Estrategia 3: “Aumentar la efectividad de las acciones de inspección, vigilancia y control”. En: *Ibidem*, p. 78.

Recuadro 1.1 El rol del AIN sobre la Competitividad

A partir de la metodología de AIN es posible hacer ejercicios en torno a considerar los potenciales efectos e impactos de la intervención que se elija realizar. En el proceso de formular y repensar las herramientas de mejora regulatoria, la OCDE (2021) invita a complementar los AIN incluyendo aspectos que evalúen los impactos de la regulación sobre la competitividad, teniendo en cuenta los siguientes criterios:

Los costos regulatorios influyen en la competitividad de las firmas.

Si bien los costos regulatorios con frecuencia se asocian a los costos de cumplimiento, es decir, aquellos relacionados con nuevas exigencias o directrices, es necesario evaluar otros posibles costos subyacentes. Sabemos que la regulación puede implicar obligaciones de información a las empresas, aumentando el costo de hacer negocios y afectando la competitividad, no solo en un mercado individual sino en otros relacionados. La evaluación adecuada de estos impactos pasa por considerar, tanto el efecto de los costos regulatorios sobre la competitividad, como las consecuencias sobre la inversión y la producción en otros mercados. En ese sentido, la Comisión Europea (2017) recomienda considerar tres elementos: 1) los costos de cumplimiento en los que incurren las empresas; 2) los impactos sobre los factores de producción; y 3) considerar áreas más amplias, incluido el impacto sobre las pymes y la reestructuración de las empresas.

La regulación tiene efectos sobre la innovación, factor clave de competitividad.

Reconocer la importancia de la innovación para que las empresas obtengan una ventaja competitiva en el mercado, implica que los reguladores deben analizar los impactos potenciales cuando se espera que una normativa afecte la capacidad de las empresas para innovar. Teniendo en cuenta que la rigurosidad normativa y la estabilidad del marco regulatorio pueden mejorar o restringir la innovación, es necesario que en el diseño de la regulación se contemple: 1) la protección de los derechos de propiedad intelectual, de tal forma que las empresas puedan recibir los beneficios de su inversión en innovación; 2) las habilidades para la adopción de nuevas tecnologías; 3) la capacidad para la innovación de procesos; 4) la capacidad para acceder al capital de riesgo; y 5) la posibilidad de que las empresas puedan pilotear, innovar, y eventualmente fracasar. En todo caso, la innovación está íntimamente relacionada con el desarrollo de entornos de prueba regulatorios como los *sandbox*, de tal manera que su implementación puede resultar muy útil al desarrollar regulaciones favorables a la innovación.

La regulación tiene impactos sobre la competitividad internacional.

Teniendo en cuenta que la competitividad trasciende el ámbito nacional, se debe considerar el posicionamiento del país a nivel internacional, en términos de la ventaja o desventaja de sus productos en otros mercados. Aunque sabemos que la regulación afecta la propensión de las empresas a exportar y su capacidad para ingresar a nuevos mercados, el entorno internacional es generalmente poco tenido en cuenta en las evaluaciones de impacto regulatorio. Dada la importancia de evaluar los posibles impactos de la regulación sobre la competitividad internacional, se recomienda tener en cuenta: 1) los impactos en la posición competitiva de las empresas nacionales respecto a los competidores extranjeros; 2) los efectos sobre el comercio y las barreras comerciales; 3) si existen estándares internacionales o enfoques regulatorios comunes que permitan mitigar los impactos enumerados anteriormente; y 4) los impactos en los flujos de inversión transfronterizos. Incorporar la Cooperación Regulatoria Internacional en el diseño normativo puede beneficiar la competitividad internacional, logrando una mejor interoperabilidad de los marcos regulatorios, manteniendo los objetivos de política pública.

Para poner en práctica los componentes antes descritos, se deben desarrollar indicadores que permitan alimentar análisis sectoriales específicos y proporcionen una medida de competitividad que considere el entorno internacional, así como los beneficios y costos regulatorios. De esta forma, y con base en los componentes y características propias de un AIN, es posible integrar un concepto de eficiencia económica a la hora de generar nuevas regulaciones, y se puedan generar impactos positivos significativos en términos de competitividad y desarrollo de la industria.

Elaboración propia con base en:

* Davidson, Kauffmann and Liedekerke (2021), "How do laws and regulations affect competitiveness: The role for regulatory impact assessment", OECD Regulatory Policy Working Papers, No. 15, OECD Publishing, Paris.

* European Commission (2017), Better Regulation Tool #20. Sectoral Competitiveness,

https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/file_import/better-regulation-toolbox-20_en_0.pdf

2.

¿Qué es el AIN?

El AIN es una herramienta que permite tomar decisiones a partir de la valoración de distintas alternativas de intervención y sus potenciales impactos.

El AIN es una herramienta que apoya la toma de decisiones en materia de regulación o políticas públicas, porque su fin es analizar técnicamente si es necesario intervenir en la economía y la sociedad; así permite definir con evidencia la mejor forma de hacerlo, buscando que la intervención sea la más beneficiosa en términos económicos, sociales y ambientales. El objetivo principal de un AIN es brindar evidencia que soporte la intervención gubernamental, dado que en este se analizan las alternativas de intervención y sus posibles impactos, es decir, el AIN busca corroborar que previo a la expedición de una norma se escoja la mejor alternativa posible para la sociedad en su conjunto, garantizando que sus beneficios justifiquen sus costos.

El AIN es una herramienta complementaria para mejorar la calidad del proceso de expedición de una regulación; además, ayuda a mejorar los procesos de participación, la transparencia y la rendición de cuentas. La **tabla 2.1** aclara qué es y qué no es el AIN.

Tabla 2.1
¿Qué es y qué no es el AIN?

No es	Sí es
Un concepto adicional que se hace para acompañar el proyecto de regulación.	Un análisis para buscar la solución más efectiva y eficiente a un problema, partiendo de una comprensión general de la situación.
Un requisito o un trámite adicional para acompañar un proyecto de regulación.	Un análisis que contiene la perspectiva de los usuarios y afectados por una posible intervención, respondiendo a las demandas de mayor participación, transparencia y rendición de cuentas.
Una forma de justificar una decisión que ha sido tomada previamente.	Un camino para tomar una decisión a partir del análisis de los potenciales costos y beneficios de las diferentes alternativas de intervención para solucionar un problema.
Un remplazo de la decisión política	Una herramienta utilizada para mejorar la calidad del proceso regulatorio.

Fuente: Elaboración propia con base USAID Montenegro (2011).

2.1

¿Qué se entiende por regulación?

Antes de entrar en profundidad a conocer en detalle el proceso del AIN, es necesario precisar, para los objetivos de esta Guía, el concepto de *regulación*. Esta refiere toda regla o norma definida por el Gobierno o Congreso sobre la cual se tiene una expectativa de cumplimiento. Desde una perspectiva económica, **la regulación busca atender o corregir fallas del mercado para garantizar un mayor bienestar económico y social**; en consecuencia, la regulación puede comprender instrumentos jurídicos como las leyes, los decretos y las resoluciones, e incluso las circulares que tengan un impacto de carácter general.

2.2

¿Para qué el AIN?

Mantener un ordenamiento jurídico eficiente y favorable para el desarrollo económico requiere que el Gobierno, y específicamente las entidades reguladoras, reevalúen la forma como diseñan, implementan y administran la regulación. En este sentido, el AIN es una herramienta que contribuye a lograr este propósito brindando sustento técnico en la toma de decisiones, dado que permite, a través de su aplicación, definir con claridad un problema y, a partir de ello, evaluar las posibles alternativas de intervención que tiene la entidad. De esta manera, se busca que con la aplicación del AIN la entidad mejore sus procesos de emisión de regulación y contribuya así al ordenamiento jurídico del sector y, por lo tanto, del país, hecho que repercute en mejoras en el bienestar social y la competitividad.

2.3

Principios para la implementación del AIN

La aplicación y desarrollo del AIN se basa en unos principios básicos que deben atenderse para alcanzar una armonía regulatoria. Estos elementos han sobresalido por su papel trascendental en el éxito de diversos modelos regulatorios de países miembros de la OCDE. A continuación, se presentan los principios básicos que debe atender el desarrollo del AIN:

2.3.1 Multidisciplinariedad

La tarea regulatoria es una labor conjunta entre las áreas técnicas y jurídicas, ambas partes son necesarias para conocer el alcance, pertinencia, aplicabilidad, capacidad de implementación y consecuencias para la sociedad. Por ello, lo recomendable es que las áreas participen en la preparación y la elaboración del AIN. Además, es necesario establecer en cada institución canales claros para la comunicación y retroalimentación entre las partes.

2.3.2 Coordinación interinstitucional

Es fundamental que se involucre desde una etapa temprana a las diferentes entidades con competencias sobre un proyecto de intervención, teniendo en consideración que en el arreglo institucional colombiano las funciones de inspección, vigilancia y control se encuentran en cabeza de autoridades distintas a las que cumplen funciones de regulación⁵. Por lo general, la entidad con las competencias de supervisión dispone de información más detallada y precisa sobre el comportamiento de los regulados, mientras que los ministerios tienen la visión integral de la política. De igual forma, es fundamental tener presente la capacidad y costos que debe asumir el supervisor para hacer cumplir y vigilar la posible intervención regulatoria. La misma lógica de capacidad y costos, debe aplicarse a casos en los cuales se involucran diferentes entidades regulatorias sobre un mismo problema de política pública.

⁵Es el caso de los sectores de agua, energía y telecomunicaciones que tienen comisiones de regulación específicas para el sector. Recientemente, el sector financiero también cuenta con la Unidad de Regulación Financiera.

2.3.3 Evidencia

El desarrollo del AIN requiere sustentarse en información y datos disponibles. Para ello es necesario promover el desarrollo y la implementación estratégica de recolección de datos y de indicadores de seguimiento y control que gradualmente permitan a los reguladores contar con la información pertinente para adelantar análisis con métodos cuantitativos y cualitativos, que ayuden a los responsables de la toma de decisiones a identificar la intervención más eficiente y eficaz a partir de la evidencia.

2.3.4 Participación y transparencia

Las autoridades deben considerar la consulta pública como una labor transversal al proceso del AIN, debido a que contar con la opinión y comentarios de los regulados e interesados en cada etapa del AIN genera beneficios y enriquece el ejercicio de esta metodología. La diversidad de posiciones y puntos de vista en torno a una problemática pueden aportar diferentes alternativas de solución y permiten identificar costos y beneficios que pueden omitirse por falta de conocimiento por parte de la entidad reguladora. Por lo tanto, la consulta pública mejorará la legitimidad de las decisiones de intervención que tome el regulador; a su vez, fortalecerá el debate técnico y transparente con los interesados, ayudando a diseñar regulaciones sólidas y consistentes con las problemáticas identificadas.

2.3.5 Proporcionalidad

Las metodologías y la exhaustividad del análisis deben ser proporcionales a los impactos esperados y complejidad de la regulación. Cuando se considera que una regulación puede tener impactos potenciales significativos desde el punto de vista económico, social o ambiental, la autoridad regulatoria debe considerar un tiempo razonable y un análisis amplio y más riguroso sobre esta materia.

2.3.6 Lenguaje claro

El AIN debe procurar utilizar un lenguaje claro, sin perder la rigurosidad del análisis, dado que es una herramienta que proporciona información a la sociedad en general y se construye bajo una discusión informada entre el regulador y los regulados, sobre las cuales se debe tener claridad⁶.

⁶ Para mayor información se puede consultar sobre lenguaje claro en el siguiente link: <https://www.dnp.gov.co/programa-nacional-del-servicio-al-ciudadano/Paginas/Lenguaje-Claro.aspx>

2.4

Tipos de AIN

Tal como lo han implementado otros países como México⁷, o Australia⁸, Colombia ha diferenciado entre AIN simple y completo para la expedición y/o modificación de reglamentos técnicos, según el tipo de riesgo, el impacto y las implicaciones de la norma que se va a diseñar. El AIN completo al que hace referencia el Decreto 1468 de 2020 consta de siete etapas, que van desde la definición del problema hasta la consulta pública final del documento resultante del ejercicio. Se considera necesario el desarrollo de un AIN completo cuando se vaya a expedir una nueva regulación, o cuando se vaya a modificar una regulación existente y dicha modificación implique aumentar requisitos de observancia, o imponer costos adicionales para su cumplimiento.

El AIN simple, por su parte, consta de cinco etapas, a través de las cuales se busca destacar los elementos principales y las razones de necesidad por las cuales se debe modificar la regulación. El Decreto 1468 de 2020 establece que el AIN simple solo debe emplearse cuando se trate de la modificación de una normativa existente, y que dicha modificación implique disminuir requisitos o costos de cumplimiento para los regulados y la sociedad.

En la siguiente sección se explicarán con detalle las distintas etapas de un AIN simple y completo, con el fin de que sea una herramienta que ayude a mejorar el proceso regulatorio y la toma de decisiones.

⁷ Para consultar los diferentes tipos de AIN en México:

<https://www.gob.mx/conamer/acciones-y-programas/manifestacion-de-impacto-regulatorio-mir>

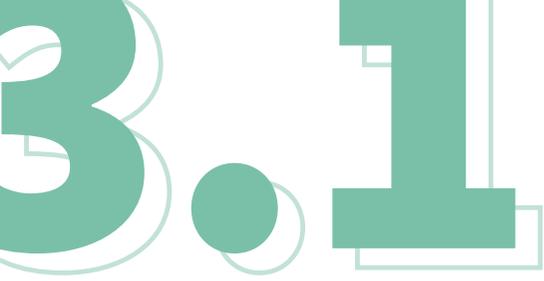
⁸ Para consultar los diferentes tipos de AIN en Australia:

https://www.pmc.gov.au/sites/default/files/publications/Australian_Government_Guide_to_Regulation.pdf

3.

Etapas del Análisis de Impacto Normativo (AIN)

Para el diseño de una regulación se deben realizar distintas etapas, las cuales dependen del tipo de AIN que se vaya a utilizar, partiendo de los criterios que deben tenerse en cuenta para ello.



Análisis de Impacto Normativo completo

El *análisis de impacto normativo* completo consta de siete etapas, a través de las cuales se busca diseñar regulaciones de calidad que respondan a las necesidades que se aspira atender con una regulación. En este sentido, las razones por las cuales se debe crear o modificar una regulación son fundamentales, pues son esas apuestas las que definen si se requiere un diseño exhaustivo y riguroso como el que plantea el AIN completo, y para ello se deberán surtir las etapas descritas en la **tabla 3.1**.

Tabla 3.1
Etapas del AIN completo

1	Problema	En esta etapa se identifica con claridad el problema que necesita ser solucionado; también se presenta la evidencia de su magnitud y alcance.
2	Objetivos	Se definen los objetivos, las metas y los resultados que se espera obtener con la intervención del Gobierno.
3	Alternativas	Se identifican y describen un grupo de alternativas viables para la solución del problema.
4	Análisis y evaluación de alternativas	Se lleva a cabo una evaluación adecuada y un análisis de los beneficios y costos de cada alternativa viable.
5	Conclusiones y alternativa elegida	Se explica cuál es la alternativa elegida, esta será en la que los beneficios sean mayores a los costos.
6	Implementación y monitoreo	Se provee información sobre cómo sería implementada, monitoreada y revisada la alternativa elegida.
7	Consulta Pública	Se debe permitir la participación de los usuarios y grupos de interesados con la situación. Es transversal en toda la elaboración del AIN.

Fuente: Elaboración propia - DNP, GME.

3.1.1 Definición del problema

Para poder comenzar a abordar un tema de interés que se pretende regular o modificar es básico identificar por qué se deben hacer cambios, es decir, cuál es el problema que se está presentando. El AIN inicia con la definición del problema, tratando de identificar aquello que afecta el bienestar colectivo o que genera estados indeseados en la sociedad. Este es el paso más sustancial del AIN, pues de la definición del problema depende concretar lo que se espera resolver y, en ese sentido, se definirán los objetivos, las alternativas y la implementación de la medida que se adopte. Una incorrecta definición del problema puede generar errores en la intervención a escoger, lo que ocasiona impactos no deseados, que en vez de resolver el problema real, puede generar problemas adicionales.

Una adecuada determinación del problema parte de identificar los actores y/o sectores relevantes dentro de la temática que se aborde, con miras a obtener una comprensión más amplia de su contexto y sus circunstancias. Es indispensable que en esta etapa del proceso se comprenda que la participación de diversos actores, aunque puede demandar más trabajo y tiempo, ayuda a diseñar regulaciones de calidad, ya que permite identificar futuros efectos imprevistos de la regulación, lo que ayudaría a tomar correctivos en etapas tempranas.

En el desarrollo de este ejercicio, se debe analizar a ciertos grupos de valor que puedan verse afectados en la selección de alternativas durante el ejercicio de AIN, en especial, si la alternativa es la de regular. Ejemplo de ello son las mipymes, ya que, la elaboración de un AIN en donde se les omite, puede dar como resultado la generación de costos para los cuales las mipymes puedan no estar preparadas —sea por cuestiones de tamaño, recursos financieros y humanos, restricciones, etc.—, colocándolas en una posición de desventaja frente a empresas más grandes que sí pueden cumplir. **(Ver Recuadro 3.1)**

Desconocer ciertos grupos de valor en la elaboración de un AIN, puede generar más problemas que soluciones, por lo cual las entidades que adelanten ejercicios de AIN deben tenerlos en cuenta, dado el papel imprescindible que desempeñan en la economía del país, como el caso de las mipymes, organizaciones decisivas en el desarrollo del bienestar social y la prosperidad tanto local como global, por impulsar la innovación, contribuir en el desarrollo de productos y servicios, además de generar empleo. De acuerdo con la Comisión Europea, para garantizar adecuados estándares de calidad normativa, las mipymes deben considerarse en cada una de las etapas del ciclo de gobernanza regulatoria⁹.

Como ejercicio inicial, para la identificación del problema, se debe empezar por responder los siguientes interrogantes:

- ▶ ¿Cuáles son las causas y las consecuencias de esta situación?
- ▶ ¿Qué tan significativo es?, ¿cuál es la magnitud del problema?
- ▶ ¿El Gobierno ha intervenido previamente para intentar solucionarlo?
- ▶ ¿Por qué se requiere una intervención gubernamental adicional para corregir el problema?
- ▶ ¿Qué pasa en ausencia de intervención?
¿El problema tiende a permanecer?

⁹ La Comisión Europea propone un “Test Pyme”, diseñado para identificar el impacto de nuevas normas sobre este tipo de empresas. Ver Recuadro 3.1

Frente a medidas que afecten las mipymes, algunas de las preguntas y situaciones que deberían analizarse para identificar el problema se relacionan en la **tabla 3.2**:

Tabla 3.2
Identificación de grupos de interés afectados - mipymes

En la etapa de definición del problema, es primordial establecer:
<p>1. Si es probable que las mipymes se afecten por las intervenciones analizadas. Para ello se recomienda emplear, en primera instancia, el criterio establecido en el Decreto 957 de 2019 del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo (MinCIT), el cual las categoriza en función de sus ingresos por actividades ordinarias en micro, pequeñas y medianas empresas, con base en el sector al que pertenecen —manufactura, servicios y comercio—. Sin embargo, al ser conscientes de las limitaciones de acceso a la información que podrían enfrentar los reguladores, también resulta válido acudir a los criterios de activos o número de colaboradores definidos en la Ley 590 de 2000.</p>
<p>2. Dada la heterogeneidad de las mipymes, se desaconseja adoptar un modelo único (one-size-fit-all) para evaluar los impactos de su regulación sobre las ellas. Por ende, debería considerarse:</p> <ul style="list-style-type: none"> a. Qué grupo(s) específico(s), dentro de las mipymes, se afectaría(n) por las intervenciones analizadas —por ejemplo, solo las microempresas, o principalmente las empresas formales—. b. Cuál(es) sector(es) económico(s), donde operan las mipymes, se afectaría(n). Aquí es clave considerar las diferencias entre mipymes con base en el sector donde participan, las cuales usualmente derivan de factores como su modelo operativo, características financieras y riesgos a los que están expuestas.
Para este ejercicio, se recomienda considerar:
<p>1. La proporción del empleo afectado dentro de las diferentes categorías de empresas impactadas.</p>
<p>2. El peso de los diferentes tipos de mipymes en el sector concernido por la intervención, sean estas micro, pequeñas y medianas.</p>
<p>3. Los vínculos existentes con otros sectores y los efectos indirectos potenciales que podrían presentarse frente a los proveedores y clientes de las mipymes afectadas.</p>

Fuente: Elaboración propia, a partir de European Commission, Better Regulation Toolbox. Tool #22 – The SME Test y OECD (2020). The SME test: Taking SMEs into account when regulating

El árbol del problema

Figura 3.1
Árbol de problema



Fuente: Elaboración propia - DNP, GME.

Una de las técnicas utilizadas para definir el problema es el *árbol del problema* (**figura 3.1**), la cual ayuda a definir las causas y consecuencias de un problema de manera organizada, y genera un modelo de relaciones causales en torno a una situación indeseada que ayudan a identificar el problema real. Idealmente, la técnica debe ser participativa y resultar de una discusión con varios grupos que tengan conocimiento en el tema relacionado con el problema, dado que una visión integral, incluyente e interdisciplinaria permite identificar de manera más clara las causas y consecuencias del problema que se aborda.

En este proceso, un aspecto sustancial también será lograr recopilar la mayor cantidad de datos y evidencias disponibles, de tal manera que el problema se logre plantear a partir de información confiable, para evitar suposiciones.

Los árboles del problema son representaciones visuales que facilitan el entendimiento de una problemática. Pueden utilizarse para discutir con los actores relevantes el problema que se busca definir, en la medida en que su construcción resultará de dichas interacciones.

La preparación de un árbol del problema ayuda al regulador a comprender mejor qué es exactamente lo que se desea resolver, lo cual le facilita entender hasta dónde puede y debe llegar con su intervención. En consecuencia, el árbol del problema permitirá, de forma visual, definir los aspectos sobre los cuales el regulador puede intervenir con el fin de resolver la situación indeseada que se le presenta, al entender las consecuencias y causas de esta situación.

Para aplicar la metodología del árbol del problema se suele iniciar identificando las consecuencias asociadas a la situación que se aspira intervenir, debido a que, por lo general, estas consecuencias son el escenario visible o palpable con el que se enfrenta el regulador en primera instancia. Por ello, las consecuencias se ubican en la parte superior del árbol, que son las ramas, porque es la parte más visible, y que además son consecuencia de un proceso de crecimiento y maduración del árbol.

Luego, a cada una de las consecuencias identificadas se les asocian unas posibles causas que contribuyen a que esas consecuencias se presenten y, por ende, se genere la situación indeseada, las cuales están representadas en las raíces, pues son las que permiten que el árbol se alimente y se mantenga con vida, y son quizás las circunstancias que no se ven desde el principio, como las raíces, pero que son responsables de las situaciones indeseadas o problemáticas que se han generado.

Por último, la discusión entre causas y consecuencias guiará el ejercicio para encontrar el problema real que el regulador desea intervenir, el cual se representa a través del tronco, pues es el que conecta las raíces con las ramas, y el que visualmente soporta las consecuencias. Por ello, una vez eliminado el tronco, es decir, el problema, las consecuencias de ese problema desaparecerán. De esta manera, el ejercicio de construir el árbol del problema adquiere sentido tanto en lo estructural como en lo visual, en aras de facilitar la comprensión y el trabajo de los grupos y actores que participen en esta construcción.

Las causas: ¿qué puede originar un problema?

El regulador debe identificar correctamente cuáles son los factores que originan una situación indeseada, y, por ende, motivan su intervención. Algunas de esas situaciones son:

- ▶ La posibilidad de corregir una falla de mercado.
- ▶ Crear condiciones para que funcionen con mayor eficiencia los mercados que regula.
- ▶ Alcanzar objetivos de equidad social o distributivos (**tabla 3.3**).

Si la raíz del problema está en uno de los factores mencionados, la definición de este será más clara y habrá mayor lógica en el proceso de intervención del regulador. De igual manera, será más sencillo identificar los objetivos que se persiguen y las alternativas que pueden utilizarse para alcanzarlos.

En ese sentido, la **tabla 3.3** presenta varias razones que pueden dar origen a la intervención gubernamental.

Tabla 3.3
Razones para Intervenir

Razón para intervenir	Ejemplo
Fallas de mercado	Cuando existe una situación en la cual el libre mercado no es capaz de asignar los recursos de manera eficiente. Lo anterior puede ocurrir por problemas de información asimétrica, externalidades, bienes públicos o mercados imperfectos.
Fallas regulatorias	Se refiere a las situaciones en las que una política pública o la regulación genera efectos indeseados por el regulador o por la sociedad. Por ejemplo, una restricción a la competencia impuesta por el Gobierno que va en contra del interés público.
Riesgo inaceptable	Cuando se amenaza la salud y seguridad humana o cuando existe un posible daño al medio ambiente.
Objetivos sociales y de equidad	Cuando grupos de la sociedad quedan excluidos de bienes o servicios o se trata de atender temas como la pobreza, género, desigualdades sociales, etc.

Fuente: Elaboración propia con base en OCDE (2008).

En presencia de estos fenómenos, la intervención gubernamental puede estar justificada. Por ello, en esta primera etapa del AIN se debe explicar con evidencia técnica la relevancia del problema que se busca solucionar, así como la justificación del regulador para intervenir. En este sentido, conocer las consecuencias y causas que están generando el problema, así como su relevancia, ayuda a identificar los objetivos que se aspira lograr y, por lo tanto, la intervención que se requiere.

¿Cómo saber si la intervención se justifica?

Una vez se define el problema, es vital conocer su tamaño o magnitud, para saber si la intervención se justifica. Para ello, se enumeran elementos que pueden ayudar en esta definición:

- ▶ Los diferentes grupos que están siendo afectados.
- ▶ El tamaño de cada uno de esos grupos.
- ▶ El tipo de efectos que dichos grupos están sufriendo.
- ▶ La magnitud de dichos efectos.

No hay una regla estándar que permita conocer si un problema es lo suficientemente significativo o no para justificar la intervención gubernamental. Sin embargo, las siguientes consideraciones pueden ayudar en esa tarea:

- ▶ Comparar el tamaño del problema identificado con relación a otras problemáticas en las que se ha considerado la posibilidad de intervenir.
- ▶ Determinar si los grupos afectados por el problema tendrían capacidad para tomar acciones por sí mismos y tratar de resolver la problemática.
- ▶ Saber si el problema identificado puede permanecer como tal por mucho tiempo o si puede haber cambios sobre este debido a factores externos.
- ▶ Analizar si el Gobierno tiene limitaciones en su capacidad para preparar y hacer cumplir las regulaciones con efectividad.
- ▶ Conocer el número de personas o agentes afectados, la forma de afectación y su impacto en el interés general.

Si una vez considerados todos estos elementos, se concluye que se justifica la intervención del Gobierno, se debe continuar con los pasos del AIN e identificar cuál es la mejor manera de intervenir. Cabe destacar, además, que la ausencia de una regulación o disposición normativa no es el problema en sí, como se estima en muchas ocasiones. Sin embargo, más allá de eso, es primordial preguntarse, más bien, por qué se requiere una regulación para solucionar ese problema, y desde ese punto de partida partir de allí empezar a identificar cuáles son esos aspectos problemáticos que exigen una intervención. La **tabla 3.4** presenta ejemplos que pueden ayudar en este ejercicio de identificación.

Tabla 3.4
Ejemplos de qué es y qué no es un problema

Qué es un problema	Qué no es un problema
Desconocimiento de posibles efectos secundarios causados por los componentes químicos de los productos cosméticos (Asimetría de información)	No existe regulación sobre los componentes químicos de los productos cosméticos.
Dificultades en el acceso al agua potable por parte de comunidades rurales (Objetivos sociales y de equidad)	Se requiere modificar la regulación existente sobre acceso al agua potable por parte de comunidades rurales.
Competencia imperfecta en el mercado de lácteos.	Falta control a las empresas productoras en el mercado de derivados lácteos

Fuente: Elaboración propia - DNP, GME.

3.1.2 Definición de objetivos

La identificación de objetivos¹⁰ es el segundo paso en el proceso de AIN. Por ello, una vez el problema ha sido identificado, y se ha establecido que hay justificación para que se realice una intervención, el regulador debe definir lo que se espera lograr en relación con el problema identificado.

Un objetivo es una meta o propósito que se busca alcanzar por medio de la ejecución de una serie de actividades y procesos. Por esto, es importante definir los objetivos de una forma adecuada y clara, para que estos sirvan de guía en la identificación de alternativas, en su respectivo análisis de impacto, y en seleccionar la mejor medida para solucionar el problema, también para fijar un plan de monitoreo y de cumplimiento adecuado sobre los resultados de la intervención.

Una manera de identificar los objetivos es plantear los potenciales beneficios que espera el regulador con la intervención realizada.

Con base en lo anterior, conviene precisar que existen diferentes tipos de objetivos, relacionados con la clase de intervención que se pretende llevar a cabo y el efecto que se desea producir.

¹⁰ Es importante destacar que esta etapa no consiste en expresar los objetivos del AIN —por ejemplo, el objetivo del AIN es hacer un estudio para determinar si se necesita regular o no—, sino de los objetivos intrínsecos de la intervención —por ejemplo, el objetivo es reducir el número de muertes por accidentes de tráfico en un 50% en un plazo de 5 años—.



Un error frecuente en los reguladores es plantear el (los) objetivo(s) considerando lo que se busca lograr con el AIN y no lo que se pretende lograr con la intervención. Es decir, se plantea un objetivo como *hacer un estudio para determinar si se necesita intervenir o no*, lo cual no es un objetivo de la intervención sino un objetivo relacionado con la aplicación de la metodología del AIN. Debemos evitar caer en esa falla.

▶ **Objetivos generales**

Se refieren a lo que la intervención pretende alcanzar, a nivel más general. Deben pensarse en relación con los beneficios o impactos sobre la sociedad o la economía que se buscan generar con la intervención. Los objetivos generales suelen ser más difíciles de medir directamente y se obtienen cuando una serie de intervenciones previas están garantizadas. Estos objetivos suelen presentarse en términos de impactos y responden al interrogante: ¿Para qué hacer la intervención?

▶ **Objetivos específicos**

Se refieren a resultados directos que se espera obtener con la intervención. Estos objetivos deben estar enfocados en alcanzar los objetivos generales. Es decir, su cumplimiento puede interpretarse como un medio para el cumplimiento del objetivo general. De igual forma, estos objetivos responden al interrogante: ¿cómo voy a llevar a cabo la intervención?

▶ **Objetivos operacionales**

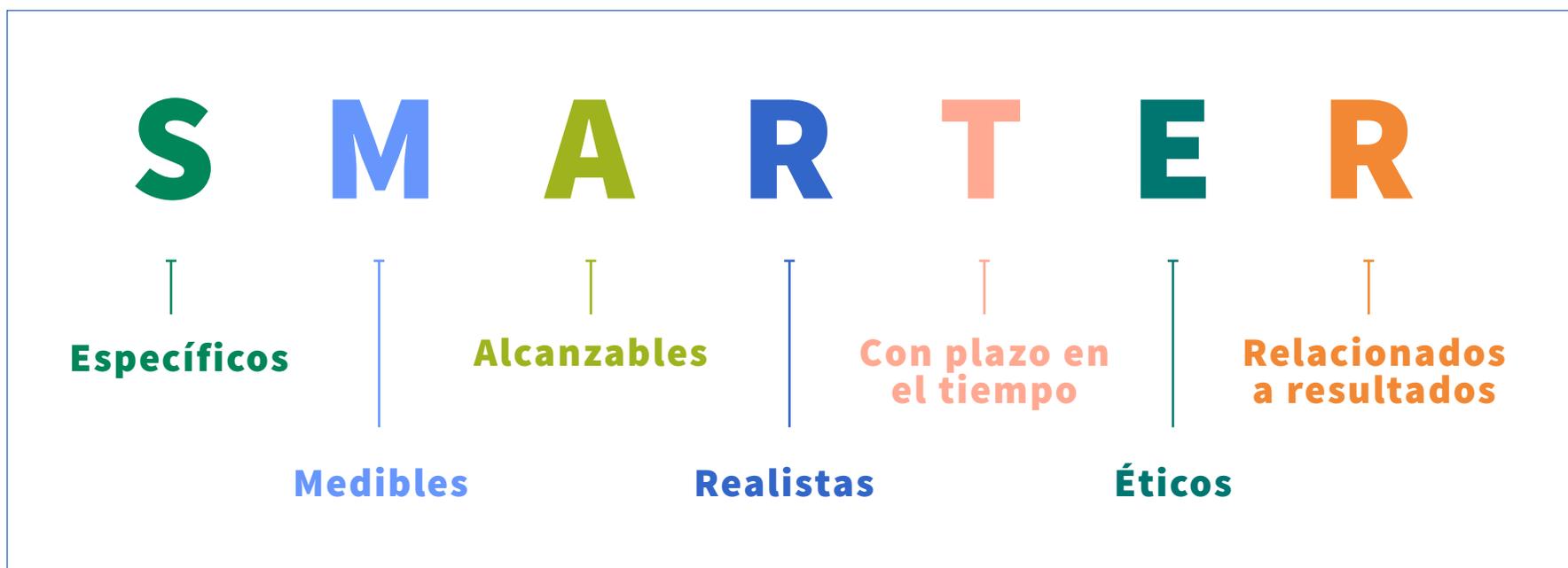
Son los objetivos más directos e inmediatos enfocados en alcanzar los objetivos tanto específicos como generales.

Los objetivos deben expresarse de forma clara, y no deben estar sesgados a una posible alternativa ya definida. Por ello, deben ser coherentes con las políticas y los objetivos macroeconómicos del Gobierno. Además, establecer de forma adecuada unos objetivos facilita el seguimiento que debe hacerse a la medida seleccionada para solucionar el problema, con el fin de determinar si la intervención ha sido exitosa para corregir la situación indeseada, y verificar si efectivamente los objetivos trazados fueron cumplidos y cuál ha sido su grado de cumplimiento.

Las intervenciones suelen ser graduales y eso supone que no siempre se conseguirán impactos inmediatos. Por eso, es imprescindible pensar que, a lo largo de la intervención, el Gobierno puede ir mostrando resultados en diferentes niveles: operacionales, específicos y generales. El (los) objetivo(s) general(es) sirve(n) al regulador para establecer el impacto que se desea alcanzar con la intervención, mientras que los objetivos específicos y operacionales permiten definir, a lo largo del tiempo, estadios iniciales de resultados que serán significativos para lograr, finalmente, el impacto esperado con la intervención.

Una adecuada definición de los objetivos debe responder a diferentes criterios, que para efectos de esta *Guía* se resumen en la sigla SMARTER, especificados en la **figura 3.2**. Respetar dichos criterios puede ayudar en una definición estructurada y sistematizada, que en verdad sirva al regulador para entender la razón por la cual debe intervenir.

Figura 3.2
Características de los objetivos



Fuente: Elaboración propia - DNP, GME.

- S** — **Específicos** — Los objetivos deben estar en relación directa con el problema, es decir, ser específicos con respecto a la situación que se aspira resolver.
- M** — **Medibles** — Los objetivos deben pensarse en función de una métrica que permita entender su progreso en términos de ser alcanzados. Es decir, se deben establecer indicadores que permitan identificar si efectivamente se logró el cumplimiento de los objetivos planteados.
- A** — **Alcanzables** — Los objetivos deben ser alcanzables o logrables para que puedan ser cumplidos. Se trata de no establecer objetivos extralimitados que al cabo del tiempo sea imposible cumplirlos.
- R** — **Realistas** — Los objetivos deben ser realistas para el caso que se está tratando de resolver; es decir, coherentes con respecto a la situación y los recursos disponibles.
- T** — **Con plazo en el tiempo** — Los objetivos deben reflejar un periodo de tiempo en el que se pretenden alcanzar y con el cual se espera hacer la evaluación de impacto y su seguimiento.
- E** — **Éticos** — Los objetivos deben plantearse con ética para que sean socialmente aceptables.
- R** — **Relacionados a resultados** — Los objetivos deben describir resultados que se quieren obtener.



Para establecer los objetivos es útil tener como guía las siguientes preguntas:

- ▶ ¿Qué/ se desea alcanzar con la intervención, para qué conseguirlo y cómo se pretende alcanzarlo?, ¿cuál es el resultado o los resultados deseables de la intervención?
- ▶ ¿Los objetivos propuestos son consistentes con las políticas gubernamentales y con los objetivos macroeconómicos?
- ▶ ¿Los objetivos generales se plantean en términos de impactos —reducir accidentes, aumentar número de empresas, etc.—, y no de resultados de las acciones intermedias o de insumos necesarios —certificados emitidos, solicitudes recibidas, etc.—?
- ▶ ¿Los objetivos específicos están enfocados en cómo alcanzar los objetivos generales —promover el uso de implementos de seguridad vial, mejorar la calidad de la información a la hora de crear nuevas empresas...—?
- ▶ ¿Qué indicadores existen o podrían construirse para medir los objetivos? ¿Qué metas podrían plantearse y con qué horizonte de tiempo?

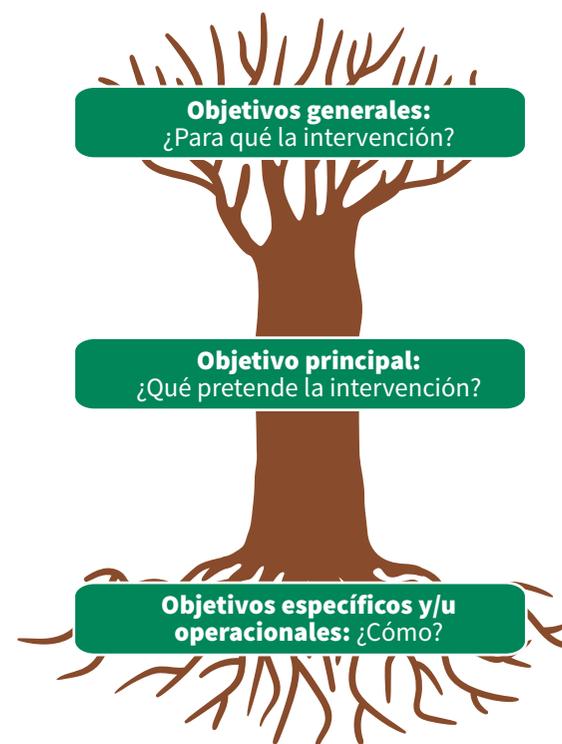


El árbol de objetivos

Para la definición de los objetivos se utiliza la técnica del árbol de objetivos, similar al árbol de problemas, la cual ayuda a definir los objetivos generales y específicos que se busca lograr con la intervención, así se genera un modelo de actividades o propósitos enfocados en la consecución de un objetivo principal (**figura 3.3**).

El **objetivo principal** se obtiene de plasmar en positivo el problema que se pretende resolver. Por su parte, los **objetivos específicos u operacionales** estarán enfocados en actividades que contribuirán a lograr los objetivos generales planteados.

Figura 3.3
Árbol de objetivos



Fuente: Elaboración propia - DNP, GME.

Tabla 3.5
Planteamiento de objetivos

Objetivos generales	Objetivos específicos
Disminuir las enfermedades asociadas al uso de cosméticos.	<ul style="list-style-type: none"> • Establecer normas sobre las cantidades óptimas de los componentes perjudiciales que pueden contener los productos cosméticos. • Mejorar la disponibilidad y calidad de la información que recibe el consumidor.
Aumentar el acceso al agua potable por parte de comunidades rurales.	<ul style="list-style-type: none"> • Promover la construcción de pozos y tanques de almacenamiento de agua en las zonas rurales.
Ampliar la participación de diferentes empresas en el mercado de lácteos.	<ul style="list-style-type: none"> • Establecer incentivos para la creación de empresas en el mercado de derivados lácteos. • Promover estrategias que ayuden a garantizar la permanencia empresarial en el mercado lácteo.

Fuente: Elaboración propia - DNP, GMR.

3.1.3 Selección de alternativas

Luego de fijar los objetivos de la intervención, el siguiente paso en el AIN consiste en identificar las alternativas que pueden dar solución al problema planteado y cumplir los objetivos trazados, para luego evaluar y comparar sus costos y beneficios, y así escoger la alternativa que genere más beneficios sociales. En esta fase se busca que el regulador identifique las alternativas viables para alcanzar los objetivos y solucionar el problema planteado, de tal forma que cuente con una serie de medidas para evaluarlas luego y, con base en evidencia, seleccionar la mejor alternativa de intervención.

Las alternativas estarán estrechamente vinculadas a las fases previas del AIN, pues son las respuestas a las preguntas sobre cómo resolver el problema y alcanzar el objetivo de intervención. Así, la definición de las alternativas debe estar enfocada en la situación que se intenta resolver y lo que pretende lograrse con la intervención.

¿Qué tener en cuenta en el momento de definir las alternativas?

En esta etapa del AIN, al regulador se le recomienda alimentar su lista de alternativas utilizando la herramienta de consulta pública, de tal forma que amplíe el rango de alternativas a considerar. La consulta se puede adelantar con los grupos afectados, con expertos en los temas o funcionarios de la administración con experiencia en el área a investigar, en especial las entidades de supervisión, que cuentan con datos relevantes. Otras fuentes de información útiles son las experiencias internacionales, investigaciones y documentos publicados, así como las estadísticas disponibles.

Al plantear las alternativas es conveniente hacerse las siguientes preguntas:

- ▶ ¿Las alternativas son constitucionales y legales?
- ▶ ¿Los grupos afectados tendrían la capacidad de tomar acciones por sí mismos para tratar de resolver la problemática?
- ▶ ¿Existe una regulación que trate el problema?
- ▶ ¿Qué otras entidades públicas están interesadas en resolver ese problema?
- ▶ ¿El problema tiende a permanecer por mucho tiempo o puede responder ante cambios en factores externos?
- ▶ ¿Las alternativas son viables con los recursos disponibles? ¿Se tiene la capacidad de vigilar y hacer cumplir las regulaciones?

¿Qué alternativas considerar?

La decisión sobre cuáles alternativas analizar depende de una revisión preliminar donde se analicen y seleccionen las que son legítimas y factibles. Igualmente, dependerá de las causas que se intente resolver, pues una falla de mercado, por ejemplo, requerirá de intervenciones muy específicas para ser resuelta. Debe considerarse también la viabilidad institucional de las alternativas, entendida como la factibilidad y competencia para poder implementarlas; es decir, si la entidad tiene facultades legales para resolver el problema y si la coordinación con otras entidades puede darse para asegurar que el problema sea resuelto.

En esta línea, la falta de capacidades institucionales o técnicas no debería ser una razón válida para dejar de analizar una posible alternativa. Es mejor que el regulador evalúe la opción y señale, de manera transparente, que no dispone de las capacidades necesarias para llevarla a cabo, en vez de eliminarla sin haberla considerado en el AIN.

Aunque no hay una regla sobre el número de alternativas por considerar, su cantidad debe ser proporcional a la magnitud del problema que se está tratando de resolver. El regulador debe explorar las posibilidades reales de zanjar el problema e integrarlas al análisis cuando se tiene certeza de que potencialmente podrán ofrecer una solución a la situación.

La alternativa de mantener el *statu quo*

Dentro de las alternativas planteadas siempre se debe considerar, como referencia inicial, la posibilidad de no intervenir, manteniendo el *statu quo*. Esa ser siempre la primera opción por estudiar, pues el regulador ha de preguntarse: ¿qué sucedería si no se hiciera ninguna intervención?, ¿el problema podría resolverse por sí solo o a través de acciones promovidas por el propio mercado? ¿La situación empeoraría hasta volverse intolerable?

Considerar la alternativa de “no hacer nada”, más conocida como “*statu quo*”, sirve para tener una línea base que permita, al efectuar la evaluación, comparar entre las alternativas planteadas.

¿Qué otras alternativas pueden plantearse?

Luego de analizar la alternativa de mantener el *statu quo*, el regulador debe mirar qué otras alternativas pueden resolver el problema que tiene frente a sí. Existen diversas alternativas de intervención, regulatorias y no regulatorias. En la **tabla 3.6** se presentan tipos de intervención por parte del Estado para dar solución a un problema.

Tabla 3.6
Tipos de intervención, ventajas y desventajas

Tipo de intervención	Descripción	Ventaja	Desventaja
No regular	No hay lugar a la intervención, es previsible que el mercado solo llegue a la solución.	Puede evitar incluir costos innecesarios en la economía.	Se corre el riesgo de generar problemas estructurales de largo plazo.

Tipo de intervención	Descripción	Ventaja	Desventaja
Regular	<p>La alternativa tradicional de regulación demanda una implementación y monitoreo. Son instrucciones obligatorias y estandarizadas que parte del Gobierno, para la mayoría de los agentes de las cuales se espera un cumplimiento.</p>	<p>Impone requerimientos precisos sobre las actuaciones o el comportamiento de los regulados.</p> <p>Se esperan sanciones en caso de incumplimiento.</p>	<p>A veces requiere de nuevos procedimientos/trámites.</p> <p>Puede crear incentivos en los grupos de interés para ejercer presión sobre las entidades regulatorias, por ejemplo, para crear barreras a la entrada de un determinado mercado al imponer especificaciones que solo pocos pueden cumplir.</p> <p>Impone soluciones inflexibles, casi siempre con altos costos de implementación y supervisión.</p>
Corregulación y Autorregulación	<p>Transfiere parte de la autoridad a los regulados (p.ej.: a través de asociaciones representativas) para establecer códigos y estándares que son apoyados por organismos regulatorios.</p> <p>Se refiere a códigos y normas a las que se acogen voluntariamente empresas de un sector o mercado.</p>	<p>Los costos de implementación pueden ser más bajos para el Estado.</p> <p>Las reglas se ajustan a las necesidades particulares de un determinado sector. Generalmente hay un mayor interés de los regulados por cumplir determinadas prácticas que los benefician.</p> <p>Se tiene un mayor entendimiento del sector y los cambios tecnológicos.</p>	<p>Sin la intervención del Estado, existe el riesgo de que los regulados creen obstáculos a la entrada de nuevos participantes al mercado, al imponer estándares innecesariamente altos.</p> <p>En caso de incumplimiento, las sanciones pueden ser insuficientes o inexistentes.</p> <p>Podrían existir problemas de representación inadecuada de los organismos que implementan autorregulación o corregulación.</p>

Tipo de intervención	Descripción	Ventaja	Desventaja
Instrumentos económicos	Se refiere a instrumentos como subsidios, impuestos, tarifas, y otros incentivos.	<p>Los incentivos positivos y negativos responden de manera automática.</p> <p>Hay mayor libertad de los regulados para elegir el tipo de incentivos que desean.</p> <p>Podría generar menores costos administrativos y de supervisión.</p> <p>Alto grado de flexibilidad y posibilidad de ajustarse a las circunstancias</p>	<p>Los sistemas de supervisión suelen ser complejos para evitar la evasión y otros abusos.</p> <p>Se puede enviar el mensaje equivocado de que ciertas conductas indeseadas son aceptadas; por ejemplo: el pago de un impuesto por la contaminación.</p>
Campañas educativas	Campañas de información y educación.	<p>Favorece las situaciones donde los costos de implementación de la regulación son muy altos.</p> <p>Provee más información a los sujetos regulados para que cambien sus comportamientos y conductas.</p> <p>No impone una única solución a todos los sujetos.</p> <p>Es de fácil implementación</p>	<p>Es difícil determinar la relación entre las campañas educativas y el cambio de comportamiento de los regulados.</p> <p>Altos costos potenciales en campañas de información.</p>

Fuente: Elaboración propia con base USAID Montenegro (2011)

Pese a que la alternativa escogida termine por implementarse a través de un instrumento legal —una ley, un decreto, una resolución, etc.—, este será un medio para materializar la opción escogida y no el fin de la intervención. Un impuesto, por ejemplo, puede hacerse obligatorio a través de una ley, pero es el impuesto el instrumento utilizado para tratar de incentivar o desincentivar el uso o consumo de determinado bien, servicio o actividad. Por otro lado, si se le obliga a determinado sector a dar información a los consumidores, quizás esto se haga a través de un requerimiento legal. Sin embargo, el consumidor no será afectado por esa norma, sino que la información que proporcionen las empresas, por la obligatoriedad de hacerlo, lo ayudará a tomar mejores decisiones sobre el producto o servicio que está deseando adquirir. En la **tabla 3.7** se presentan ejemplos de cómo plantear alternativas para diferentes objetivos.

Tabla 3.7
Planteamiento de alternativas para diferentes problemas

Objetivo	Planteamiento de alternativas
Disminuir las enfermedades asociadas al uso de cosméticos.	<ul style="list-style-type: none"> • No regular • Adelantar campañas educativas sobre el uso de cosméticos que cumplan con las normas de cantidades óptimas de componentes perjudiciales. • Establecer el etiquetado diferencial a los productos cosméticos que contengan componentes perjudiciales. • Crear un incentivo de reducción de impuestos a las empresas del sector de cosméticos que demuestren no utilizar componentes perjudiciales para la salud.
Aumentar el acceso al agua potable por parte de comunidades rurales.	<ul style="list-style-type: none"> • No intervenir • Incentivar a las empresas prestadoras del servicio de agua potable la instalación de filtros para agua potable en las zonas rurales.
Ampliar la participación de diferentes empresas en el mercado de lácteos.	<ul style="list-style-type: none"> • No intervenir • Establecer un subsidio a las microempresas dedicadas a la producción de derivados lácteos.

Fuente: Elaboración propia - DNP, GME.

3.1.4 Análisis y evaluación de alternativas

El análisis y la evaluación de las alternativas dentro del AIN es relevante, dado que toda intervención genera impactos sobre los diferentes agentes involucrados, de manera directa o indirecta. En ese sentido, la identificación correcta y la cuantificación de los impactos permite evaluar la conveniencia de la intervención, es decir, determinar el verdadero aporte al bienestar económico y social que justifique objetivamente su implementación. En otras palabras, este proceso ofrece al regulador la posibilidad de seleccionar la intervención que más beneficios genera a la sociedad en su conjunto, basándola en evidencia proveniente de información concreta, mejorando la política regulatoria y haciéndola más eficaz y eficiente.

En esencia, los impactos identificados deberán reflejar los objetivos que se busca lograr con la intervención. Así, en el proceso de identificación de costos y beneficios de cada alternativa se requerirá identificar los cambios que la intervención generará sobre los diferentes agentes afectados. Es posible utilizar diferentes tipos de análisis de acuerdo con la magnitud de los impactos esperados, así como por las diversas limitaciones que se presenten al momento de estimar los impactos —por ejemplo, las dificultades en la disponibilidad de información o de recursos—.

Sobre este punto, es relevante ponderar el impacto que las alternativas de intervención podrían tener sobre algunos grupos de valor que inciden de manera inapreciable en el crecimiento y desarrollo económico del país, como es el caso de las mipymes, por lo cual se aconseja que la profundidad de este análisis sea proporcional a los efectos esperados sobre este tipo de empresas¹¹. Por ejemplo, la Comisión Europea, en sus Herramientas de Mejora Regulatoria (Better Regulation Toolbox), recomienda que si el impacto en las mipymes es relevante, debe desarrollarse un proceso de consulta pública con este grupo de interés con miras a determinar la naturaleza y magnitud de los efectos esperados de las alternativas de intervención evaluadas¹².

¹¹ European Commission (2015). Better Regulation Toolbox. Tool #22 – The SME Test, p. 155.

¹² Ibidem.

Según se ha anticipado, por lo general, los costos de cumplimiento (*compliance*) de la normativa aplicable son más elevados para las mipymes, en comparación con empresas grandes, dadas las barreras que enfrentan en cuanto al acceso a factores de producción, y la proporción que dichos costos representan en su estructura de costos, atendiendo su nivel de ingresos. En efecto, entre los obstáculos más significativos a la formalización empresarial identificados en el Documento CONPES 3956 de 2019 se encuentran: 1) la elevada —y en ocasiones, confusa— carga regulatoria que disuade la formalización por parte de las mipymes; y 2) las deficiencias en las iniciativas de desarrollo empresarial orientadas a incrementar la productividad de estas empresas, que les permitan materializar los beneficios de la formalización¹³. Así las cosas, el análisis de las alternativas de intervención debe evaluar si las mipymes se ven afectadas o se ponen en una situación de desventaja frente a compañías de mayor tamaño, y en tal caso, el regulador debería contemplar la aplicación flexible de la regulación frente a aquellas —o inclusive la exoneración del cumplimiento de la carga regulatoria, al menos durante un período de transición—, de manera que se facilite el cumplimiento para estas empresas¹⁴ y puedan competir todas en un campo de juego más equitativo.

Dicho lo anterior, entre los muchos elementos que componen el amplio concepto de valoración económica, se pueden identificar, al menos, dos grupos de metodologías para elaborarla. Por un lado, existen los análisis cuantitativos, los cuales exigen expresar los resultados en términos numéricos y/o monetarios, y así permiten conocer el tamaño de los beneficios y costos analizados de las diversas alternativas de intervención. Esta metodología implica la disponibilidad de información sobre el tamaño del problema al que se enfrenta el regulador, los costos de la posible intervención regulatoria, así como una medida —sea monetaria o no monetaria— de los beneficios esperados.

Por otro lado, existen las metodologías cualitativas, las cuales se utilizan primordialmente cuando es imposible la cuantificación completa de los impactos esperados, ayudando así a subsanar la falta de información. Sin embargo, este tipo de análisis implica un alto grado de subjetividad que debe contemplarse en el momento de su aplicación, por lo que exige presentar la información que se utilice de la manera más objetiva, transparente y clara posible —para referencia del tipo de metodologías puede consultarse el anexo).

¹³ Además de las debilidades del sistema de inspección, vigilancia y control del cumplimiento de las regulaciones, derivadas principalmente de la falta de información de calidad sobre la cual adoptar decisiones de política pública.

¹⁴ European Commission (2015). Better Regulation Toolbox. Tool #22 – The SME Test, p. 156.

Véase también: European Commission (2011). Final Report from the Commission to the Council and the European Parliament Minimizing regulatory burden for SMEs Adapting EU regulation to the needs of micro-enterprises. Base document Com (2011) 803.

La identificación de los beneficios y los costos

Cuando se habla de impactos, se hace referencia a los cambios que las alternativas de intervención (regulatorias y no regulatorias) generan sobre el bienestar de la sociedad, y que pueden ser tanto positivos (beneficios) como negativos (costos). De acuerdo con Mokate & Castro (2003), la identificación debe ser rigurosa, teniendo en cuenta cuatro aspectos: 1) los *impactos* son el resultado de la diferencia entre las alternativas a evaluar y la alternativa “*sin regulación*”; 2) la identificación de los beneficios y costos asociados a las diferentes intervenciones deberá llevarse a cabo por separado, debido a que los beneficios y los costos afectan sobre todo a grupos diferentes de la población; 3) dichos impactos deben centrar su análisis en los aspectos que modifican el consumo y/o el uso de recursos por parte de los diferentes agentes; y, 4) las transferencias deben excluirse del análisis por su condición de intercambios monetarios que no se encuentran respaldados por un intercambio de bienes y/o servicios. Los costos, usualmente más fáciles de identificar, cuantificar y monetizar, se pueden categorizar en cinco diferentes tipos, que se presentan en la **tabla 3.8**.

Tabla 3.8
Tipos de costos

Objetivo	Planteamiento de alternativas
De cumplimiento	Son los costos directos adicionales que se generan a los regulados para cumplir con los requerimientos de la regulación. Incluyen los costos o barreras administrativas, los costos substantivos de cumplimiento y los costos de hacer cumplir la regulación.
Financieros	Son los costos que se originan por la obtención o manejo de recursos financieros de la empresa o la entidad reguladora, casi siempre por la necesidad de incurrir en préstamos.
Indirectos	Son los costos experimentados por los consumidores o agencias del Gobierno que no están bajo el alcance directo de la regulación. Estos costos se transmiten, por lo general, a través de cambios en los precios de los bienes o servicios de un sector regulado, lo cual afecta el comportamiento o las decisiones de las personas sobre otros bienes o productos.
De oportunidad	Se refieren a lo que un agente renuncia cuando hace una elección o toma una decisión.
Macroeconómicos	Costos que se reflejan en las variables macroeconómicas como el gasto, el empleo, la producción o la productividad.

Fuente: Elaboración propia - DNP, GME.

De otro lado, los beneficios de la regulación no son fácilmente clasificables y dependen más de la situación particular a analizar, y en muchos de los casos se refieren a intangibles que no tienen valor en el mercado —lo cual dificulta su monetización— o a costos no incurridos (OECD, 2014). A pesar de las dificultades de monetización, en la **tabla 3.9** se presentan ejemplos de beneficios que las diferentes alternativas pueden traer a los consumidores, las empresas o el Gobierno.

Tabla 3.9
Ejemplos de beneficios deseables mediante intervenciones

Mejoras en la calidad de un producto o servicio	Contar con más información disponible para empresas, consumidores o el gobierno.
Disponibilidad de mayor variedad de productos o servicios	Reducir costos de cumplimiento para los negocios y empresas.
Reducción en los precios o costos	Reducir costos administrativos gubernamentales.
Mejoras en las condiciones laborales, la salud pública o la seguridad	Beneficios macroeconómicos como incrementos en el PIB, aumento en la productividad, incremento en las tasas de empleo.
Mejoras en la calidad del medio ambiente	Beneficios monetarios asociados a cambios en bienes o servicios ambientales.

Fuente: Elaboración propia - DNP, GME.

En el análisis de los costos y beneficios derivados de la intervención, es vital considerar los grupos que pueden verse afectados por la medida —por ejemplo, mipymes, gremios, organizaciones, etc.—. Para el caso de las mipymes, es relevante diferenciar los impactos que se generan entre micro, pequeñas y medianas empresas, y entre los distintos sectores económicos afectados, pues las más de las veces, los costos y beneficios derivados de la regulación no son uniformes frente a todo el universo de las mipymes¹⁵. Esto obedece a que, según el tamaño y el sector productivo en el que actúan, presentan características particulares en su modelo operativo, características financieras y riesgos a los que están expuestas¹⁶. De igual forma, debe considerarse el impacto que acarrea la regulación para las mipymes, en comparación con el que se genera frente a empresas de gran tamaño. **(Ver Recuadro 3.1)**

Ahora bien, tratándose de los costos generados por la regulación, se destacan aquí los costos de cumplimiento que enfrentan estas compañías para satisfacer los requerimientos de la regulación, los costos financieros y los costos indirectos que podrían experimentar sus clientes, proveedores o consumidores. De igual manera, la regulación podría afectar la posición de las mipymes en el mercado, al impactar la dinámica competitiva —por ejemplo, al crear barreras de entrada, o al disminuir la disponibilidad de los factores de producción, etc.—. En síntesis, en el análisis de alternativas, es vital contemplar el tamaño de las empresas y los costos que estas asumirían de mediar una intervención, los cuales dependerán de la clase de intervención, el tamaño y las capacidades de la empresa.

Como se verá en secciones posteriores, es posible que el regulador introduzca medidas de mitigación o flexibilización, cuando encuentre que los costos que origina la regulación para las mipymes —o un subgrupo de estas— son desproporcionados, siempre que ello no se oponga a los objetivos definidos de la intervención propuesta. En este contexto, es fundamental que dichas medidas de mitigación o flexibilización se consideren también en el análisis de impacto final¹⁷, y que se apliquen solo cuando resulten necesarias, proporcionadas y tiendan a nivelar el campo de juego entre las mipymes y las grandes empresas.

¹⁵ European Commission (2015). Better Regulation Toolbox. Tool #22 – The SME Test, p. 157.

¹⁶ OECD (2020). The SME test: Taking SMEs into account when regulating. A comparative study of SME tests in OECD countries. Base document GOV/RPC (2020)14/REV1, p. 8.

¹⁷ European Commission (2015). Better Regulation Toolbox. Tool #22 – The SME Test, p. 160.

3.1.5 Elección de la mejor alternativa

Analizar cuál de las alternativas puede ser la más conveniente, a partir de unos criterios definidos por quienes participen en ese proceso, y teniendo presentes cuáles son las apuestas y el alcance de esa intervención, lleva a elegir la mejor de las alternativas: la que genere mayores beneficios y menores costos para la sociedad, tanto monetarios como no monetarios. Esta elección se formaliza a partir de la evidencia recolectada en las fases previas, así como el análisis de los comentarios y las discusiones aportadas por los distintos actores participantes.

La alternativa más adecuada para resolver el problema y alcanzar los objetivos, deberá estar sustentada técnicamente, de tal manera que los tomadores de decisión puedan comprender por qué es la mejor opción para intervenir y solucionar la problemática que se identificó. Las metodologías, por sí mismas, no dan toda la información necesaria para tomar la decisión, pero sin duda contribuyen a reducir la discrecionalidad de quienes hacen el análisis porque apuntan a la solución que mejor resuelve la problemática. Además de la aplicación de la metodología que se haya seleccionado, en esta etapa han de exponerse e identificarse todos y cada uno de los impactos potenciales que puedan ocurrir, con base en aspectos políticos y sociales que pueden ser definitivos para la implementación, o las capacidades institucionales existentes para poner en práctica la alternativa de intervención seleccionada.

En esta sección del AIN el regulador debe explicar cómo se llegó a la “alternativa elegida” y, además, explicar por qué es la mejor y de qué manera esta alternativa contribuye a resolver el problema identificado y alcanzar los objetivos propuestos. De igual manera, se debe explicar cómo se llegó a la conclusión y cómo fue dicho proceso.

Es central redactar la explicación de la mejor alternativa y cómo se desarrolló el proceso metodológico en un lenguaje simple, de tal manera que pueda ser comprendido por la mayoría de los grupos que podrían afectarse con la alternativa seleccionada. Aunque sea el tema especializado muy específico, el regulador debe buscar la manera de hacer entendibles los aspectos técnicos a potenciales lectores no especializados.

3.1.6 Diseño de la implementación y del monitoreo

El AIN debe contener una sección donde se explique la manera como se implementará la alternativa seleccionada en el corto, mediano y largo plazo, así como la forma en que se efectuará el seguimiento y monitoreo de la ejecución de la medida, con el fin de evaluar el cumplimiento de los objetivos de la regulación. Para determinar de manera adecuada la implementación de la medida se debe atenderse al tipo de alternativa elegida, es decir, si es una alternativa regulatoria o no regulatoria, teniendo en cuenta que las opciones de carácter regulatorio tienden a imponer obligaciones a los diferentes actores para cambiar su comportamiento por medio de instrumentos legales, por lo que implementación implicará un mayor esfuerzo de vigilancia y control por parte de la autoridad competente.

Sobre este tipo de medidas, es posible encontrar diferentes alternativas para su debido cumplimiento, tales como inspecciones, multas, sanciones, cárcel, retiro de licencias, suspensiones o advertencias. Las alternativas no regulatorias, por su parte, buscan que los afectados cambien su conducta y cumplan de manera voluntaria la solución encontrada, lo cual implica un menor grado de intervención por parte del Estado para vigilar el cambio en la conducta de los actores de interés. En este caso se recomiendan medidas como campañas educativas relacionadas con el problema por solucionar.

Figura 3.4
Tipos de cumplimiento



Fuente: Elaboración propia - DNP, GME.

Uno de los aspectos por analizar ante ciertos grupos regulados, como las mipymes, es que, en caso de que los resultados de la evaluación de las alternativas evidencien que estas empresas se verían impactadas de manera significativa o desproporcionada por la intervención escogida, es recomendable diseñar **medidas de mitigación o flexibilización** para su operación — incluida la **exoneración parcial y/o transitoria** en el cumplimiento¹⁹. Este análisis debe hacerse caso por caso, y deberá estar orientado a garantizar el principio de proporcionalidad, fomentando la creación de un campo de juego parejo al que puedan concurrir las mipymes en igualdad de oportunidades²⁰, a menos que se logre demostrar que introducir excepciones para las mipymes reduciría la efectividad de la intervención contemplada —por ejemplo, en lo que atañe al control que ejercen las autoridades sanitarias en la producción de alimentos para consumo humano—. La Comisión Europea (2011) ha recomendado que, en principio, para el caso de las microempresas, las nuevas regulaciones las excluyan de su ámbito de aplicación, a menos que se pueda demostrar la proporcionalidad de su inclusión²¹. En este sentido, conviene que el regulador considere las diferencias entre las micro, pequeñas y medianas empresas, para efectos de determinar si resulta necesario y proporcional, con base en los objetivos de la intervención, establecer medidas de mitigación o flexibilización frente a todas las mipymes o, por el contrario, solo frente a alguna(s) categorías(s) dentro de estas²².

¹⁹ Véase: European Commission (2015). Better Regulation Toolbox. Tool #22 – The SME Test, p. 155 y ss. European Commission (2011). Final Report from the Commission to the Council and the European Parliament Minimizing regulatory burden for SMEs Adapting EU regulation to the needs of micro-enterprises. Base document Com (2011) 803, p. 5; y OECD (2020). The SME test: Taking SMEs into account when regulating. A comparative study of SME tests in OECD countries, pp. 11-13.

²⁰ European Commission (2015). Better Regulation Toolbox. Tool #22 – The SME Test, pp. 160-161.

²¹ Ibidem.

²² Ibidem, p. 159.

Tabla 3.10
Ejemplos de medidas de mitigación aplicables a mipymes

<p>Exenciones fundadas en el tamaño de la empresa en la aplicación de la regulación parciales o totales, siempre y cuando no comprometa la consecución efectiva de los objetivos de la regulación. (Ver Recuadro 3.1)</p>	<p>Exenciones o reducciones transitorias en la aplicación de las obligaciones derivadas de la regulación. Es el caso de los períodos de transición.</p>
<p>Beneficios tributarios o transferencias monetarias (incluidas las transferencias condicionadas) para mipymes, siempre que ello no contravenga la legislación sobre competencia y los compromisos internacionales asumidos por el Estado colombiano.</p>	<p>Tarifas reducidas para la efectuar trámites y procedimientos derivados de la regulación, que atiendan al tamaño de las empresas.</p>
<p>Simplificar obligaciones de reporte de información a las autoridades para las mipymes, incluida la frecuencia con la que se entrega la información.</p>	<p>Desarrollar campañas de información y estrategias de acompañamiento a las mipymes en la aplicación de la regulación, mediante formación en capacidades y servicios de asistencia dedicados.</p>

Fuente: Elaboración propia, a partir de European Commission (2015), *Better Regulation Toolbox*. Tool #22 – The SME Test y Statistisches Bundesamt (2015)

Un error común en el momento de hacer propuestas regulatorias es no plantear el nivel de cumplimiento que se espera con la medida que se implementará, por ello, es esencial determinar el nivel de cumplimiento esperado, para lo cual se requiere elaborar un análisis realista sobre la posible tasa de cumplimiento de la propuesta escogida. El impacto que se busca tener en la sociedad o la economía, a través de la intervención, solo se conseguirá si hay un cumplimiento adecuado, es decir, cuando los actores a quienes se destina la alternativa se comprometen con su implementación efectiva.

En la práctica, muchas intervenciones presentan altos niveles de incumplimiento, lo cual puede deberse a que muchas veces las propuestas son demasiado ambiciosas, y resulta difícil para los actores involucrados cumplir con ellas. Por lo tanto, es pertinente que desde el momento en que se definieron las alternativas a considerar para resolver el problema se analice la posibilidad y factibilidad de la implementación de la medida.

Existen al menos tres elementos que pueden ayudar a cuantificar la posible tasa de cumplimiento de la propuesta:

- 1) Determinar qué tanto podrán cumplir voluntariamente los grupos a quienes está dirigida la propuesta. El cumplimiento en esta medida estará relacionado a si la población objeto percibe la intervención de manera razonable y legítima, si el costo de hacerlo no es desproporcionado o si el incumplimiento les causaría problemas adicionales.
- 2) Considerar qué tan efectivas serán las acciones por parte del Gobierno para hacer cumplir la propuesta. Esto supone determinar si hay recursos suficientes que puedan dirigirse al monitoreo e inspecciones —cuando sean necesarias—, con el fin de detectar problemas en el cumplimiento de la medida.
- 3) Considerar la factibilidad de imponer sanciones a quienes no cumplan y si esas sanciones son suficientes para modificar su conducta.

Si bien existen diversas herramientas procedentes para medir el nivel de cumplimiento de las normativas —reportes, sondeos, cuestionarios, esquemas de opinión, reuniones con grupos afectados, consultas, encuestas de satisfacción de clientes, estudios o estadísticas de desempeño—, es el regulador quien debe seleccionar la forma más adecuada, según el tipo de intervención que está proponiendo, con miras a llevar a cabo el seguimiento adecuado y construir los respectivos indicadores de la alternativa seleccionada.

En tal caso, es recomendable que desde el análisis inicial del problema y la identificación de las alternativas se defina la entidad o actor que implementará la regulación, así como la encargada de la vigilancia y monitoreo, aunque en ocasiones puede ser la misma entidad la encargada de ambas labores. Lo anterior, dado que es necesario asegurar las capacidades, los recursos, las herramientas y el personal adecuado para llevar a cabo tanto la implementación como el seguimiento y monitoreo.

Para llevar a cabo el monitoreo, es importante definir y elaborar los indicadores de seguimiento que serán utilizados para medir el grado de cumplimiento de la regulación. A continuación, se esbozarán los principales conceptos sobre la construcción de indicadores analizados en la *Guía metodológica para la formulación de indicadores* (2010), desarrollada por el Departamento Nacional de Planeación, y que sirven para la toma de decisiones en los procesos de planeación y presupuesto de las entidades públicas:

- ▶ Un indicador es una representación cuantitativa, verificable objetivamente, a partir de la cual se registra, procesa y presenta la información necesaria para medir el avance o retroceso de un determinado objetivo —en este caso, el cumplimiento de la regulación y sus impactos esperados—.
- ▶ Un indicador deberá ser capaz de generar información útil para la toma de decisiones, monitorear el cumplimiento de la regulación, cuantificar los cambios que se presentan dependiendo de las situaciones y efectuar el seguimiento a los impactos esperados para generar alertas tempranas.
- ▶ La generación de indicadores no puede adelantarse de manera desarticulada, ni fuera del contexto de la regulación generada; esto debido a que el indicador por sí solo genera información, que si no se analiza o contrasta con una meta o valor objetivo, no será de utilidad para identificar el éxito o fracaso de la intervención regulatoria.
- ▶ Según del nivel de rigurosidad y la complejidad de la necesidad de información y los objetivos planteados, se identificarán los tipos de indicadores por utilizar en cada caso: 1) *indicadores de gestión*, los que cuantifican los recursos físicos, humanos y financieros utilizados en el desarrollo de las acciones, y miden la cantidad de acciones, procesos, procedimientos y operaciones desarrolladas durante la etapa de implementación; 2) *indicadores de producto*, que cuantifican los bienes y servicios producidos a partir de la intervención, así como los cambios pertinentes generados por esta para el logro de los efectos directos; y 3) *indicadores de resultado*, que miden los cambios generados sobre el bienestar de la población objetivo de la intervención como consecuencia (directa o indirecta) de su aplicación²³.

²³ Para más información sobre este punto, puede consultarse la *Guía metodológica para la formulación de indicadores* (2010)

Recuadro 3.1 Consideraciones MiPyME en el proceso de AIN

La Ley 590 del 2000 define las mipymes como unidades de explotación económica con base en el número de trabajadores y sus activos.

- ▶ **Microempresa:** su planta de personal es de máximo 10 trabajadores y sus activos son inferiores a 501 salarios mínimos.
- ▶ **Pequeña empresa:** su planta personal oscila entre los 11 y los 50 trabajadores, y sus activos son mayores a 501 y menores a 5.001 salarios mínimos.
- ▶ **Mediana empresa:** su planta de personal oscila entre 51 y 200 trabajadores, y sus activos están entre 5.001 y 15.000 salarios mínimos.

Esta clasificación debe complementarse con lo estipulado en Decreto 957 de 2019, que incorpora el criterio de ingresos por actividades ordinarias. Buscando identificar el impacto de nuevas normas sobre este tipo de empresas, la Comisión Europea plantea el “Test Pyme”, el cual se efectúa en cuatro etapas: 1) identificación de las empresas afectadas; 2) consulta pública con grupos de interés mipyme; 3) medición del impacto de la regulación en las mipymes; y 4) evaluación de mecanismos alternativos y medidas de mitigación.

Pero ¿por qué se requieren consideraciones específicas? Generalmente, los costos de cumplimiento de la normativa son más elevados para las mipymes, dada la proporción que los factores de producción representan en su estructura de costos, atendiendo su nivel de ingresos. Los costos de *cumplimiento* constituyen gran parte de los costos que las regulaciones generan para las empresas, de los cuales existen dos tipos: *cargas administrativas* — costos de cumplir con las obligaciones de revelación de información— y costos de *cumplimiento sustantivos*, dentro de los cuales se encuentran los costos de *implementación*, es decir, en los que las empresas deben incurrir para conocer las normas que les aplican, entender cómo cumplirlas y diseñar estrategias lograrlo.

Debe considerarse el impacto que acarrea la regulación para las mipymes, en comparación con el que se genera frente a empresas de gran tamaño. Los costos de cumplimiento pueden implicar inversiones o

imponer costos de contratación de proveedores de servicio externos, únicos o recurrentes. Por ejemplo, la inversión en infraestructura de TI o de contratar contadores o abogados para manejar cuestiones tributarias. Con el propósito de considerar el tamaño de las mipymes, podrían dividirse los costos totales que impondría la regulación según el número de colaboradores o ingresos totales de la empresa, para así obtener un promedio del costo de la regulación en términos de empleados y/o ingresos.

Los consumidores de los bienes o servicios ofrecidos por las mipymes, así como sus proveedores, podrían verse afectados. Los consumidores podrían enfrentar alzas de precios, reducciones en la calidad o grado de innovación de los productos, y los proveedores podrían verse afectados en su estabilidad y la observancia de los plazos de pago pactados. De igual forma, la regulación puede generar efectos adversos en la participación en el mercado o ingresos de la empresa, cuando para implementar la regulación las mipymes deben adoptar cambios en su modelo de negocios. Así, la regulación puede crear barreras a la entrada o permanencia en el mercado para las mipymes, por ejemplo, asociadas a las inversiones significativas que exija la observancia de la regulación. Si el diseño de la regulación no considera las especificidades de las mipymes, podría dificultar la investigación y desarrollo e incluso impactar la competitividad de las empresas colombianas en el mercado global.

Elaboración propia con base en:

*OECD (2020). *The SME test: Taking SMEs into account when regulating. A comparative study of SME tests in OECD countries.* 23rd session of the Regulatory Policy Committee.

*European Commission (2015). *Better Regulation Toolbox.* Tool #22 – The SME Test.

3.1.7 Consulta Pública

La consulta pública, como mecanismo de participación ciudadana, es un paso fundamental para garantizar que, durante la elaboración del AIN, se incorporen los aportes de grupos potencialmente afectados, desde la disposición de espacios y mecanismos de participación e intervención. Así las cosas, un AIN de calidad debe observar un proceso de consulta planificado y organizado, ya que la retroalimentación obtenida gracias al ejercicio de consulta sirve para entender mejor el problema, recolectar información, estructurar posibles soluciones, mitigar posibles problemas futuros de implementación, y darle mayor legitimidad a su proceso y resultados.

La consulta pública dentro del AIN hace referencia a los diferentes procesos de consulta asociados al desarrollo del análisis. Se plantea como una sección del AIN que dé cuenta de los diversos grupos consultados, los tipos de consulta aplicados y los resultados de dichas discusiones y posicionamientos, aunque en el fondo se trata de lograr una participación ciudadana amplia. Por ello, independientemente de la estrategia o técnica de consulta que se use, es imprescindible que durante todo el proceso se escuche al mayor número de grupos y personas.

A su vez, supone que se habrá mejor análisis de los puntos de vista de los diferentes grupos afectados, si se reduce el riesgo de que exista resistencia a la propuesta final. Por ello, la consulta pública fomenta la democracia directa, en la medida que el proceso implica una construcción dinámica de la regulación que la hace visible ante los ciudadanos y permite acciones de control social.

La consulta es también una forma significativa para obtener información y datos para el desarrollo del AIN, pero para que funcione adecuadamente, el regulador también debe dar información que apoye el proceso de consulta. Los afectados —grupos y personas— tenderán a participar de una manera más efectiva si tienen un mejor entendimiento sobre la propuesta que se hace y los problemas que están tratando de resolverse. Por ejemplo, dar materiales por escrito antes de cualquier reunión o uso de técnica de consulta es fundamental para que los participantes estén informados. También, el uso de preguntas específicas puede ayudar a refinar la consulta y centrarse en los aspectos donde se busca información.

Lo anterior no significa que la consulta esté dirigida, pues el proceso debe ser abierto para poder dar a los participantes la oportunidad de expresar sus opiniones y preocupaciones. De esta manera, el proceso logrará mayor aceptación entre los participantes, incluso, permitirá identificar problemas que quizá no habían sido considerados con anterioridad.

La consulta, a su vez, debe efectuarse con tiempo suficiente para su planeación y desarrollo. Cuanto más temprano se consulte a los actores potencialmente afectados, más posibilidades hay de que sean efectivos los resultados de la consulta; además, a los grupos o individuos que participan en el proceso de consulta se les debe dar el tiempo suficiente para preparar su participación. Por ejemplo, solo dos días para dar opiniones por escrito a una propuesta regulatoria puede ser insuficiente. Por tal motivo, los plazos de consulta deben ser razonables y establecidos con claridad, para permitir que los grupos conozcan la información con antelación y así poder elaborar su participación con el tiempo adecuado.

Las opiniones expresadas por los participantes en el proceso de consulta deben ser consideradas seriamente y en su totalidad por el regulador. No se trata de aceptar todos los comentarios recibidos como insumo para el AIN, pero sí debe responderse a las contribuciones y asegurarse que quienes participaron encontraron una oportunidad para expresar sus ideas y consideraciones.

La consulta pública reviste particular relevancia de cara a los grupos de valor que inciden de manera positiva en el crecimiento y desarrollo económico del país —por ejemplo, mipymes, gremios en sectores económicos clave—. La consulta pública puede convertirse en una herramienta valiosa para incorporar sus perspectivas en torno a la iniciativa regulatoria, comprender los impactos que genera para estas empresas, y diseñar instrumentos de mitigación o flexibilización de las medidas, en caso de ser necesario, condición importante de cara a las mipymes. Así pues, se reitera que esta etapa debe ser transversal a todo el proceso de elaboración del AIN, desde la definición del problema e identificación de grupos de interés, hasta la definición de objetivos y pasando por la selección y evaluación de las alternativas de intervención.

Dadas las carencias de la información disponible sobre el universo empresarial en Colombia, reconocidas en el

Documento CONPES 3956 de 2019, y el hecho de que la informalidad empresarial continúa siendo significativa, podría ser más eficiente estructurar el proceso de consulta pública con las organizaciones que representan a las mipymes, en lugar de procurar contactos “uno a uno” con cada compañía. Con todo, en caso de optar por una consulta pública abierta que involucre tanto a las empresas individuales consideradas, como a las organizaciones que las representan, la Comisión Europea (2015) aconseja elaborar cuestionarios separados para cada grupo, en atención principalmente a que las segundas tienen mayor experiencia en participación en este tipo de procesos²⁴. De igual forma, se recomienda que, para obtener información de calidad que nutra el proceso regulatorio, y promover una participación más efectiva de las mipymes, se adopten métodos focalizados de consulta, como las audiencias públicas, los grupos focales y los grupos de trabajo²⁵.

Informe de resultados de la Consulta Pública

En el último paso del AIN es fundamental elaborar el informe de resultados de la Consulta Pública. Dicha sección recoge los diversos aportes de los grupos consultados y los resultados de las discusiones y los posicionamientos.

El informe de resultados tiene una doble finalidad. Por un lado, proporciona a la entidad reguladora la información más relevante obtenida en la consulta pública, con el fin de facilitar la tarea de producción normativa en función de las opiniones y propuestas expresadas por los ciudadanos y otros grupos de valor. Y, por otro, busca dar a conocer a estos participantes los resultados básicos del ejercicio de consulta pública en la que han coadyuvado, incentivando la colaboración con las entidades reguladoras en futuros proyectos de regulación.

Por ende, todo *análisis de impacto normativo* (AIN) debe incluir una sección donde se presente un reporte sobre los tipos de consulta que se hicieron durante la investigación. Es un informe ejecutivo y útil para los trabajos de la entidad reguladora, de fácil lectura para los ciudadanos en general y que refleja con claridad los datos más relevantes del ejercicio de consulta.

Cabe enfatizar que la consulta es un proceso fundamental para garantizar que durante el proceso se tuvieron en cuenta los aportes de grupos potencialmente afectados, quienes fueron escuchados y tuvieron la oportunidad de expresarse.

²⁴ European Commission (2015). Better Regulation Toolbox. Tool #53 – Consultation, p. 397.

²⁵ Ibidem. Véase también: European Commission (2011). Final Report from the Commission to the Council and the European Parliament Minimizing regulatory burden for SMEs Adapting EU regulation to the needs of micro-enterprises. Base document Com (2011) 803, p. 6.

3.2

Análisis de Impacto Normativo simple

El AIN simple consta de cinco etapas, con las cuales se busca mejorar la eficiencia de regulaciones que requieran modificarse para simplificar medidas regulatorias, o disminuir costos a los regulados. Al igual que el AIN completo, el simple debe surtir la etapa de definición del problema, definición de objetivos, implementación y monitoreo y consulta pública, aunque no es necesario seguir el mismo enfoque que llevan estas etapas en el caso del AIN completo. El AIN simple, como su nombre lo indica, se trata de un proceso de análisis más sencillo, aunque en su desarrollo debe regirse por los principios definidos para el AIN. Para el caso, las etapas del AIN simple están dadas por la **tabla 3.11**, y se plantean desde el desarrollo de una guía de preguntas, que desde un ejercicio más detallado y analítico como el que se propone en el AIN completo, puesto que su objetivo es sustentar una decisión que busca simplificar el proceso regulatorio:

Tabla 3.11
Etapas del AIN simple

1	Problema	Se explica la problemática que se resolverá con la modificación de la regulación.
2	Objetivos	Se definen los alcances de la modificación que se va a implementar: ¿qué se quiere lograr?
3	Justificación de la necesidad	Se deben explicar las razones por las cuales la modificación es necesaria, relacionando los beneficios y costos que puede implicar.
4	Implementación y monitoreo	Se deben definir los indicadores a través de los cuales la regulación será evaluada a futuro.
5	Consulta Pública	Se debe permitir la participación de los usuarios y grupos de interesados con la situación. Es transversal en toda la elaboración del AIN.

Fuente: Elaboración propia - DNP, GME.

De manera general, el desarrollo de las etapas de definición del problema, objetivos, monitoreo y seguimiento, así como consulta pública, definidas para el AIN completo, pueden servir de guía para la comprensión de algunos elementos que se quieran desarrollar en el análisis y desarrollo del AIN simple. No obstante, para mayor facilidad, se propone una guía de preguntas y lineamientos que deben surtir para el desarrollo de cada una de las etapas que deben desarrollarse para el AIN simple.

3.2.1 Definición del problema

En esta sección se deben observar los siguientes ítems:

1. Objetivo original de la regulación que se va a modificar
 - ▶ Establecer cuál fue el objetivo original que buscaba la regulación que se va a modificar.
2. Principales cambios de la modificación de la regulación.
 - ▶ Explicar cuáles son los principales cambios que se van a introducir con la modificación de la regulación.
3. Identificar los sectores potencialmente afectados
 - ▶ Identificar los sectores que pueden ver e afectados, —tanto los beneficiados como los perjudicados— con la modificación de la regulación y establecer cuál es el alcance de esa afectación para cada uno.
4. Informar a los potenciales afectados
 - ▶ Informar sobre la modificación de la regulación a los sectores identificados en el punto anterior. Relacionar en los anexos.

3.2.2 Objetivos

Explicar cuál es el alcance de la modificación de la regulación que se pretende poner en marcha: ¿qué se aspira lograr con la modificación?

3.2.3 Justificación de la necesidad

1. Explicar cuáles son los beneficios que se van a alcanzar con esta modificación para los regulados.
2. Explicar cuál es la necesidad de modificar la regulación.
3. Relacionar las ventajas y desventajas que puede implicar la modificación de la regulación para el país —por ejemplo, desde el aspecto económico, social, político, ambiental—.
4. ¿La modificación de esta regulación implica disminuir costos —económicos, financieros, administrativos, de transacción, entre otros— a los regulados?
 - ▶ Detallar cómo esos costos disminuyen.
 - ▶ Identifique si se aumenta algún costo con la modificación de la regulación (costos adicionales).

3.2.4 Implementación y monitoreo

En esta etapa se deben diseñar los indicadores a través de los cuales se hará seguimiento al nivel de cumplimiento de la regulación. Ya que el AIN simple busca modificar regulaciones existentes, es conveniente identificar si la regulación por modificar fue diseñada a partir de un AIN. De ser así, se pueden contemplar los indicadores que ya se definieron para la regulación inicial, siempre y cuando estén asociados a la regulación y a las modificaciones practicadas. Cuando deba desarrollarse esta etapa desde el comienzo, es imprescindible seguir la etapa de implementación y monitoreo del AIN completo.

3.2.5 Consulta Pública

A diferencia del AIN completo, en el AIN simple no se requiere someter a consulta pública la definición del problema, solo se somete a consulta pública por única vez el documento final del AIN, con todas las etapas del AIN simple. El cumplimiento de esta etapa, en cuanto a los mecanismos y las formas en que debería llevarse a cabo, puede guiarse como se indica en el AIN completo.

4.

Bibliografía y Referencias

ACOPI y FAEDPYME Internacional y Colombia (2020). *Reflexiones y propuestas para la reactivación y fortalecimiento de las mipymes en Colombia en el marco del COVID-19*. Disponible en: <https://www.acopi.org.co/wp-content/uploads/2020/08/REFLEXIONES-Y-PROPUESTAS-PARA-LA-REACTIVACION-Y-FORTALECIMIENTO-DE-LAS-MIPYMES-EN-COLOMBIA-EN-EL-MARCO-DEL-COVID-19.pdf>

Australian Government (2006b), *Handbook of Cost-Benefit Analysis*, Department of Finance and Administration, Canberra, January.

Australian Government (2010), *Best Practice Regulation Handbook*, Office of Best Practice Regulation (OBPR), Canberra, June.

Australian Government (2014), *The Australian Government Guide to Regulation*, Office of Best Practice Regulation (OBPR), Canberra.

Statistisches Bundesamt (2015). Guidelines on accounting for the needs of SMEs in regulatory impact assessment (SME test).

Canadian Government (1995), *Benefit-Cost Analysis Guide for Regulatory Programs*, Treasury Board Secretariat, Ontario, August.

COFEMER (2013), *Guía para evaluar el impacto de la regulación*, Vol. I Métodos y Metodologías, Secretaría de Economía, México.

Costa, L.F. & Aubyn, M. (2012). *The Macroeconomic Effects of Legal-Simplification Programmes.*, Technical University of Lisbon and UECE. Working Paper. WP 12/2012/DE/UECE. Technical University of Lisbon. Lisbon.

Department for Communities and Local Government (2009). Multi-criteria analysis: a manual. Communities and Local Government Publications, London. Disponible en <http://www.communities.gov.uk/documents/corporate/pdf/1132618.pdf>

Departamento Nacional de Planeación. DNP (2009). Guía metodológica para la formulación de indicadores. Bogotá: DNP

European Commission (2006). Measuring administrative costs and reducing administrative burdens in the European Union. Working Paper. 689. Bruselas. Bélgica.

European Commission (2009), Impact Assessment Report on a Proposal for a establishing an audiovisual cooperation programme with third countries MEDIA Mundus, SEC (2008) 3098 final, Brussels.

European Commission (2011). Final Report from the Commission to the Council and the European Parliament Minimizing regulatory burden for SMEs Adapting EU regulation to the needs of micro-enterprises. Base document Com (2011) 803.

European Commission (2015), *Better Regulation Toolbox*, Brussels.

HM Treasury (2011), *The Green Book – Appraisal and Evaluation in Central Government*, TSO, London.

Irish Government (2005), *RIA Guidelines: How to Conduct a Regulatory Impact Analysis*, Department of the Taoiseach, Dublin, October.

New Zealand Government (2007), *Guidelines on the Regulatory Impact Analysis Requirements*, Ministry of Economic Development, Wellington, March.

OECD(1995), *The OECD Reference Checklist for Regulatory Decision-Making*, consultado en enero de 2017 desde <https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/35220214.pdf>

OECD(2002), *Regulatory Policies in OECD Countries – From Interventionism to Regulatory Governance*, Paris, Publishing.

OECD (2005), *Alternatives to Regulation*, Paris, OECD Publishing.

OECD (2007), *Methodological Frameworks for Regulatory Impact Analysis: Valuation, Risk and Cost-Benefit Analysis*, SG/GRP (2007)6, Paris.

OECD (2007). *OECD Framework for the Evaluation of SME and Entrepreneurship Policies and Programmes*.

OECD (2008), *Introductory Handbook for Undertaking Regulatory Impact Analysis (RIA)*, Version 1.0, Paris, October.

OECD (2009), *Regulatory Impact Analysis – A Tool for Policy Coherence*, Paris, OECD Publishing.

OECD (2010), *Economic Policy Reforms: Going for growth*, Paris, OECD Publishing

OECD (2011), *Herramientas para la Evaluación de la Competencia, Volumen I: Principios, Versión 2.0*, París, OECD Publishing.

OECD (2013), *Política Regulatoria en Colombia: Más allá de la simplificación administrativa*. París, OECD Publishing.

OECD (2014), *OECD Regulatory Compliance Cost Assessment Guidance*, Paris, OECD Publishing.

OECD (2015) *OECD Regulatory Policy Outlook 2015*. Paris OECD Publishing.

OECD (2016) *Governance at a Glance: Latin America and the Caribbean 2017*. Paris OECD Publishing.

OECD (2018). *Policy Note: Improving the business environment for SMEs through effective regulation*. SME Ministerial Conference, Mexico City.

OECD (2020). *The SME test: Taking SMEs into account when regulating. A comparative study of SME tests in OECD countries*. Base document GOV/RPC (2020)14/REV1

SCM Network (2012), *International Standard Cost Model Manual - Measuring and reducing administrative burdens for businesses*, disponible en: www.administrative-burdens.com

Tan-Torres Edejer, et al. (eds.) (2003), *Making choices in health: WHO guide to cost-effectiveness analysis*, World Health Organization, Geneva

Treasury Board of Canada Secretariat (2009), *RIAS Writer's Guide*, Government of Canada, Ottawa.

United States Government (1992), *Guidelines and discount rates for benefit-cost analysis of Federal programs*, Circular A-94, Office of Management and Budget, Washington, D.C.

United States Government (2003), *Regulatory Analysis*, Circular A-4, September 17, Office of Management and Budget, Washington, D.C.

USAID Montenegro (2011), *Regulatory Impact Analysis (RIA) Manual*, consultado enero 2017, <http://regulatoryreform.com/wp-content/uploads/2015/02/Montenegro-USAID-RIA-Manual-2011.pdf>, ISBN 978-9940-9401-1-9.

Victorian Government (2007), *Victorian Guide to Regulation* (2nd edition), Victorian Competition and Efficiency Commission, Melbourne, April.

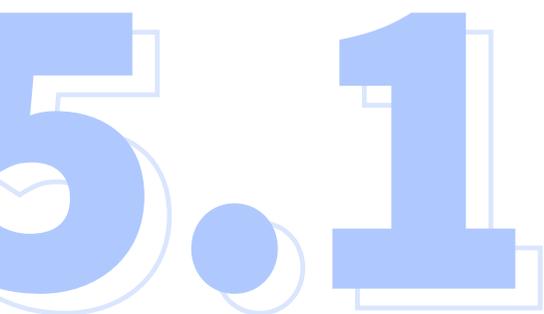
WEF (2016- 2017), *The Global Competitiveness Report 2016-2017*, consultado en http://www3.weforum.org/docs/GCR2016-2017/05FullReportTheGlobalCompetitivenessReport2016-2017_FINAL.pdf, ISBN-13: 978-1-944835-04-0.

WJP (2016), *The World Justice Project Rule of Law Index 2016*, consultado desde http://worldjusticeproject.org/sites/default/files/media/wjp_rule_of_law_index_2016.pdf ISBN (versión electrónica): 978-0-9882846-1-6.

5.

Anexo

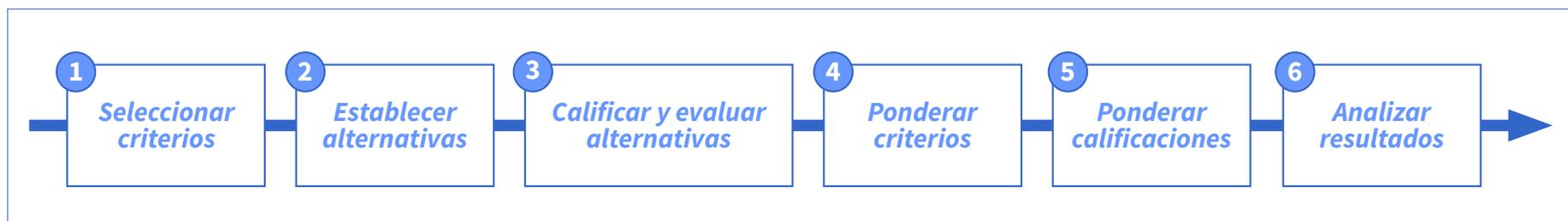
La posibilidad de valorar los beneficios y costos determinará la metodología por utilizar para elaborar el AIN, de acuerdo con si estos se asocian a un mercado definido, o si es necesario recurrir a métodos de valoración de bienes que no tienen mercado (no mercadeables) o de difícil cuantificación —por ejemplo, los impactos sobre la calidad del aire, o impactos sobre la salud humana, entre otros—. Así, a continuación, se presentan tres metodologías ampliamente utilizadas para la valoración en el AIN: análisis multicriterio, análisis costo-efectividad y análisis costo-beneficio.



Análisis multicriterio

Es una opción metodológica utilizada para darle valor a los impactos mediante la fijación de distintos criterios de evaluación y su forma de ponderación para la toma de decisiones. Esto permite que los aspectos cualitativos tengan un análisis adecuado, sin la necesidad expresa de contar con información cuantitativa adicional. De esta manera, el análisis multicriterio se utiliza en situaciones donde la cuantificación y monetización de los impactos se complican por falta de información o experiencia técnica para hacerlo. El análisis multicriterio supone seguir una metodología que contempla siete (7) pasos (**figura 5.1**):

Figura 5.1
Pasos para la aplicación del análisis multicriterio



Fuente: Elaboración propia, a partir de Communities and Local Government, (2009).

Seleccionar los criterios de evaluación

Los criterios de evaluación permiten medir el cumplimiento de los objetivos y los posibles impactos adversos, por lo cual deben estar directamente relacionados. No hay una regla sobre el número de criterios por seleccionar, todo dependerá de la magnitud del problema por resolver y los elementos que permitan entender cómo operarían diferentes opciones frente a la problemática.

Los criterios deben reflejar las ventajas (beneficios) y desventajas (costos) de las opciones de intervención, y deben estar definidos de manera que eliminen, en la medida de lo posible, cualquier subjetividad en ellos. Sin embargo, es relevante fijarse e que los criterios deben excluirse mutuamente, de tal manera que se deseche dentro del análisis la existencia de dos criterios similares que pueden, en tal caso, sobreestimar los beneficios o costos que brinda dicha alternativa de la intervención.

Establecer las alternativas por evaluar

Deberá ser diversa la identificación de las alternativas que se evaluarán —a fin de que sea posible analizar un amplio número de alternativas—, pero a su vez deberá ser limitada, para evitar que las opciones seleccionadas sean muy parecidas y que arrojen resultados similares. Estas alternativas por evaluar son las establecidas previamente en el paso a paso del AIN y deben incluir también la alternativa de mantener el *statu quo*.

Calificar y evaluar cada alternativa

La evaluación de los resultados de las alternativas por considerar se presenta dentro de una matriz que integre todos los criterios definidos —tanto cuantitativos como cualitativos— para tener en cuenta cada alternativa propuesta, a fin de determinar los beneficios y costos de cada una. Como cada uno de los criterios contemplará diferentes escalas de medición, se sugiere estandarizar o calificar todos los criterios para poderlos comparar entre las diferentes alternativas. Para esto se deberá utilizar una escala —se recomienda 0 a 100, de 0 a 10 o de 0 a 1—, donde el mayor valor —por ejemplo, 100— represente los resultados más deseables y 0 los menos deseables.

Ponderar los criterios

Los criterios deben ordenarse de acuerdo con su trascendencia, por lo cual es necesario asignarle un peso a cada uno, de manera tal que su suma sea igual a 1; así se determinan su nivel de importancia dentro de la toma de decisiones.

Dado el alto grado de subjetividad dentro de la construcción de los ponderadores, su determinación debe estar a cargo de un grupo experto provisto por el ente regulador, que deberá consensuar el nivel de importancia de cada uno de los criterios para tomar la decisión, escuchando las razones de cada grupo y exponiendo las propias —por ejemplo, si se cuenta con un presupuesto definido, el asunto de los costos puede revestir mayor importancia para tomar decisión—.

Ponderar las calificaciones de cada opción

Una vez se dispone de la información de calificación y ponderadores, debe calcularse la calificación final para cada una de las alternativas planteadas, como un promedio ponderado de las calificaciones otorgadas en cada uno de los criterios.

$$C_i = \alpha_1 c_{i1} + \alpha_2 c_{i2} + \dots + \alpha_n c_{in} = \sum_{j=1}^n \alpha_j c_{ij}$$

Donde $\alpha_1, \dots, \alpha_n$ representan las ponderaciones asignadas a cada criterio j ; mientras que c_{i1}, \dots, c_{in} son las calificaciones otorgadas por cada criterio j ; para la alternativa regulatoria i .

Analizar los resultados

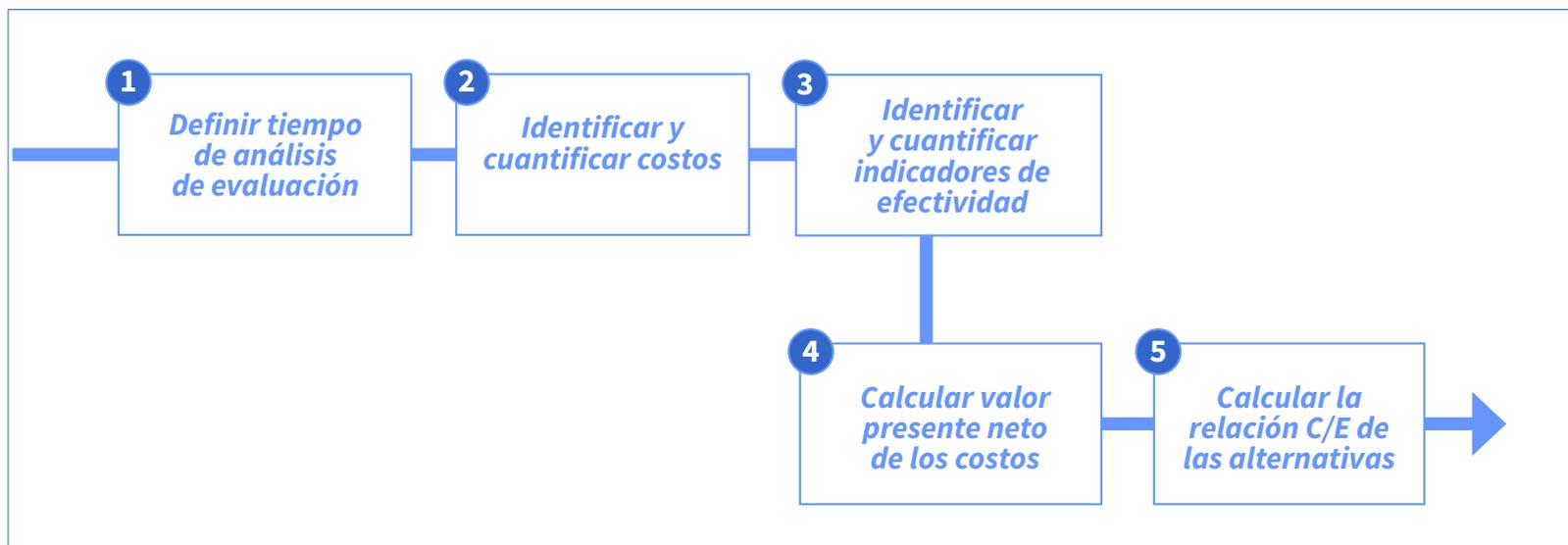
Una vez se tienen las calificaciones totales para cada alternativa es posible tomar la decisión de implementar la opción regulatoria con mejor resultado del análisis multicriterio, así como sacar conclusiones de cada una de las alternativas analizadas.

El análisis costo-efectividad

Se refiere a una comparación de los costos y la efectividad de las opciones que se están analizando, lo cual exige que a las alternativas de intervención se les estime los costos y se identifique una medida que represente su “efectividad”; ha de tenerse en cuenta que dicha medida no es monetizable. Esto significa, comparar las alternativas en términos de sus respectivos costos para alcanzar un resultado esperado, entendido como un beneficio. En esta metodología se parte de la idea de que la intervención es beneficiosa y el regulador la utilizará para saber cuál de las opciones implica menores costos para alcanzar el beneficio esperado.

Al igual que el análisis multicriterio, esta metodología implica seguir ciertos pasos muy claros, algunos de los cuales ya se encuentran incorporados dentro de la metodología de AIN (**figura 5.2**).

Figura 5.2
Pasos para la aplicación del análisis costo-efectividad



Fuente: Elaboración propia, a partir de United States Government (2003)

Definir el tiempo de análisis de evaluación

Es imprescindible definir el plazo de tiempo en el cual se espera que la intervención ocurrirá, con el fin de estimar cómo dichos costos y beneficios pueden variar a lo largo de los años —medida más usada en este tipo de análisis—: ¿aumentarán, disminuirán o desaparecerán? Vale considerar que, por ejemplo, hay impactos que ocurren una sola vez durante la intervención, mientras que otros pueden ser recurrentes.

Identificar y cuantificar los costos por incluir en el análisis

Los costos deben estar estrechamente relacionados con la identificación de actores hecha en la definición del problema. Entre ellos deben estimarse no solo los costos que impactan a unos grupos específicos, sino también los que producen efectos en la sociedad en su conjunto. Principalmente se cuantifican los costos directos generados por las alternativas planteadas. Sin embargo, de acuerdo con cada uno de los costos identificados con anterioridad, se debe utilizar la mejor metodología para estimarlos, que se explica con más detalle en esta sección.

Identificar y cuantificar los beneficios en términos de la unidad de efectividad

Este paso debe indicar cuál es la unidad que describirá el mayor impacto positivo de la intervención y la unidad seleccionada dependerá del problema por resolver. El indicador de efectividad estará también directamente relacionado con el objetivo identificado en la primera fase del AIN. Además, es vital definir el beneficio en unidades de efectividad, por ejemplo, vidas más productivas, mayores salarios o empleos creados.

Calcular el valor presente de los costos

Los costos cuantificados deben ser descontados para obtener el valor presente o el valor equivalente de la intervención en el año de implementación de la regulación, dado que el valor del dinero cambia con el tiempo.

Calcular la relación costo-efectividad (RCE) de cada alternativa

La relación costo-efectividad se calcula como el cociente entre el Valor Presente de los Costos (VPC), cuyo valor es monetario, y la medida de efectividad encontrada (valor no monetario). Así, es posible medir el costo incurrido por cada unidad de beneficio alcanzado por la implementación de la alternativa regulatoria, de tal manera que la alternativa más costo-efectiva es la que tiene la menor relación costo-efectividad encontrada.

$$RCE = \frac{VPC_i}{\text{Indicador de efectividad}_i} = \frac{\left[\sum_{t=0}^n \frac{C_{it}}{(1+r)^t} \right]}{\text{Indicador de efectividad}_i}$$

De la fórmula anterior, C_{it} representa los costos de la alternativa i en el período t ; r corresponde a la tasa de descuento utilizada —por lo general, la tasa social de descuento— y n es el número de períodos que se descontará el flujo de costos estimado.

Una vez hecho el análisis costo-efectividad, el regulador tendrá mayores elementos para identificar la mejor opción. Sin embargo, hay otros elementos por considerar, cuando se espera escoger la mejor alternativa regulatoria como, por ejemplo, aspectos distributivos o de equidad.

El análisis costo-beneficio (ACB)

Es la metodología más rigurosa para la toma de decisiones dentro del AIN, debido a que exige tanto la cuantificación y monetización de los beneficios como de los costos que generan las alternativas regulatorias, razón por la cual es la más recomendable, pero también la que demanda para su utilización más tiempo, información y recursos. Los pasos que deben seguirse, por lo general, para la aplicación del análisis costo-beneficio, se resumen en la **figura 5-3**.

Figura 5.3
Pasos para la aplicación del análisis costo-beneficio



Fuente: Elaboración propia - DNP, GMR.

Identificación de impactos directos e indirectos de cada una de las alternativas

Este proceso exige que se tomen en cuenta los impactos provocados por cambios en el bienestar de los agentes afectados, de manera directa o indirecta. Dentro de la identificación de los impactos generados se recomienda, primero, centrar la atención en los impactos directos para luego enfocarse en los impactos indirectos, en particular, determinando primero los agentes afectados y, después, asignándoles los beneficios o costos ocasionados. Dentro de los costos directos se incluyen los costos

administrativos y financieros; es decir, los costos asociados al cumplimiento de la regulación o de las demás alternativas.

Uno de los impactos indirectos más relevantes es el que se genera sobre la competencia, para lo cual se requiere elaborar un análisis profundo del mercado con el propósito de determinar si efectivamente se generan impactos sobre la competencia o si cambia el poder de mercado dentro de los sectores implicados.

Estimación y cuantificación de los costos y beneficios

La complejidad en la cuantificación y monetización de los beneficios y costos se relaciona directamente con el tipo de beneficio y costo que se pretende estimar. Algunos impactos son más sencillos de cuantificar debido a que pueden expresarse en precios de mercado, o en su defecto se pueden corregirse con facilidad usando precios sombra o precios cuenta. Los impactos que no tienen un mercado definido requieren de métodos especiales para su estimación.

Definición del horizonte de evaluación

Se debe definir el horizonte de tiempo para el análisis, y así identificar correctamente el período de tiempo en el cual se presentarán los diferentes beneficios y costos, y determinar si es conveniente efectuar —o no— la intervención. Por lo general, los efectos de la intervención ocurrirán a lo largo del tiempo y el análisis costo-beneficio solo será válido si es posible determinar los beneficios y costos futuros.

La definición del horizonte de tiempo depende del tipo de intervención. Aunque no existe una única regla para esto, se debe tomar un horizonte de tiempo que permita observar los efectos de las diferentes alternativas de intervención. Así, la literatura propone utilizar al menos diez (10) años como horizonte de análisis para temas regulatorios, pero en temas como infraestructura o medio ambiente los plazos de análisis pueden ir de 20 hasta 50 años (Fontaine 2008).

Con respecto a la construcción de los flujos de fondos, las diferentes medidas de intervención generan costos y beneficios en periodos de tiempo diferentes. Por lo general los costos los asumen los agentes afectados al inicio de la intervención, debido a las adaptaciones requeridas por la obligación impuesta, mientras que los beneficios tienden a generarse

después de un tiempo de implementación de la medida. También ha de considerarse que, con frecuencia se asumen costos y beneficios constantes en el tiempo; sin embargo, según el tipo de impacto, podrían diluirse o disminuir con el paso de los años, en cuyo caso deberán estimarse beneficios y/o costos diferentes a lo largo del horizonte de análisis.

Definición de la tasa de descuento

La tasa social de descuento (TSD) es el factor que permite comparar los beneficios y costos generados por la regulación en diferentes momentos, y representa la pérdida de valor de los flujos monetarios a través del tiempo.

Cálculo de los indicadores de rentabilidad social

Los principales indicadores costo beneficio propuestos para un AIN son *el valor presente neto económico (VPN)*, *la tasa interna de retorno económica (TIR)* y *la relación beneficio costo económica (RBC)*.

Análisis de sensibilidad

El análisis de sensibilidad incorpora la incertidumbre que genera el comportamiento futuro de los parámetros en el análisis costo beneficio. Este análisis se utiliza para explorar los rangos de valores que pueden asumir los efectos de las diferentes alternativas de intervención, de tal forma que puede determinarse qué tan confiables son los resultados en caso de que algún parámetro no se comporte como se había supuesto en el inicio. Cabe señalar que un análisis de sensibilidad debe hacerse cuando exista alguna incertidumbre alrededor del valor de alguna variable, particularmente si esta puede tener un impacto significativo en la alternativa analizada. Dos asuntos resaltan en este aspecto: **1)** cómo identificar las variables apropiadas para conducir dicho análisis de sensibilidad y, **2)** cómo seleccionar los valores para hacer el análisis de sensibilidad.

Toma de decisiones y selección de la mejor alternativa

Cada uno de los indicadores de costo-beneficio cuenta con una regla que permite tomar la mejor decisión acerca de la conveniencia de implementar una alternativa regulatoria frente a otra.

En todo caso, si bien el análisis costo-beneficio es una herramienta que hace objetiva la toma de decisiones, no es el único que debe guiarla. De hecho, tal decisión debe complementarse con factores no cuantificables o cualitativos que justifiquen la regulación, como la percepción de seguridad, los cambios en la salud de la población, el daño ambiental, etc.

Además, en la preparación del análisis costo-beneficio es importante incorporar estas acciones: **1)** distinguir entre costos y beneficios privados y económicos, **2)** evitar cuantificar doblemente los beneficios y costos, y **3)** no incluir costos hundidos o costos muertos.

Cuantificación y monetización de costos y beneficios

Las metodologías de valoración de los diferentes beneficios y costos, tanto directos como indirectos— varían de acuerdo con el ámbito que vaya a impactar. En tal caso, se pueden evidenciar costos administrativos, impactos sobre la competencia, sobre el comercio internacional, sobre bienes que no están dentro de un mercado definido —por ejemplo, los bienes ambientales—. Es de notar que existen metodologías de estimación diferentes en cada caso.

Costos administrativos

La principal metodología a partir de la cual se estiman los costos administrativos se conoce con el nombre del Modelo de Costeo Estándar (MCE)²⁶, el cual permite estimar la carga administrativa que las alternativas de regulación exigen a los ciudadanos, empresas y sector público, para el efectivo cumplimiento de la alternativa analizada. En este caso se miden solo los costos asociados a las actividades que tienen que hacer las empresas e individuos para cumplir con la nueva regulación.

El MCE parte de supuestos y estimaciones de cada uno de los procedimientos y actividades administrativas que deben ejecutarse para el cumplimiento de la normativa, utilizando como parte fundamental el tiempo promedio que requiere una persona o empresa para completar una actividad que permita cumplir con la medida de intervención analizada. De tal manera, el cálculo de los costos administrativos requiere de cuatro (4) componentes básicos, a saber: **1)** el tiempo promedio que requiere una persona para cumplir la obligación, **2)** el precio o

²⁶ Standard Cost Model, en inglés, cuya metodología fue desarrollada en Holanda. Un manual sobre la metodología inicial está disponible en: www.administrativeburdens.com

salario promedio, por unidad de tiempo, de las personas que llevan a cabo las actividades, **3)** el número de personas que realizan las actividades, y **4)** la frecuencia con la que dichas personas efectúan los trámites o actividades exigidas, en el período de tiempo determinado.

Así, el costo total de cumplir un trámite administrativo será:

$$C_i = (t_i \times w_i)(n_i \times f_i^t)$$

Donde, C_i es el costo total del trámite i ; t_i es el tiempo promedio para efectuar dicho trámite; w_i es el salario promedio —o costo promedio—; n_i es el número de personas que llevan a cabo la actividad; y f_i^t es la frecuencia en que se realiza el trámite, en un período de tiempo determinado t .

Corrección de flujos económicos

En varios casos los precios de mercado no reflejan el verdadero costo de oportunidad que implica la utilización de los factores productivos, debido a que los mercados presentan algún tipo de distorsión. En ese sentido, se requiere ajustar los precios de mercado a sus valores de eficiencia económica y así representar el cambio en el bienestar generado a la sociedad.

En el caso de los beneficios y costos asociados con bienes de mercado, basta con ajustarlos con ayuda de las razones precio cuenta²⁷. De otro lado, si los impactos son generados en bienes que no tienen un mercado definido, es necesario estimarlos con metodologías alternativas para incorporarlos a los flujos de fondos económicos.

²⁷ Los precios cuenta reflejan el verdadero impacto para la sociedad y su contribución sobre el bienestar y, por tal motivo, se requiere su utilización dentro del análisis costo beneficio. De acuerdo con el tipo de impacto identificado su uso puede ser diferente; por ejemplo, impactos directos e indirectos en consumo, o impactos en bienes que se comercian internacionalmente.

Impactos en la competencia

En los casos en que las intervenciones regulatorias impacten sobre la competencia en una magnitud considerable, dichos impactos deberán ser integrados como parte del AIN. En Colombia, la SIC cuenta con un cuestionario que ayuda a las entidades a identificar cuándo las intervenciones o regulaciones pueden afectar significativamente la competencia²⁸. Se compone de varias preguntas simples relacionadas con impactos de las opciones sobre las empresas en el mercado y su capacidad e incentivos para continuar compitiendo.

Valoración de bienes no mercadeables

Las metodologías de valoración de bienes no mercadeables son especialmente útiles cuando los impactos se generan sobre mercados que no tienen información de precios —por ejemplo, impactos ambientales, en seguridad o externalidades en general—, y se debe atribuir valores a dichos costos y beneficios para monetizar los impactos intangibles.

Estas metodologías de valoración de bienes no mercadeables refieren dos enfoques diferentes. Por un lado, un enfoque directo o de preferencias declaradas, el cual, en ausencia de información, construye las preferencias de los individuos por los bienes afectados. De otro lado, el enfoque indirecto o de preferencias reveladas, que estima el valor de uso directo del bien, a partir de un bien o mercado complementario. El enfoque de preferencias declaradas incorpora la metodología de valoración contingente y análisis *Conjoint*, mientras que el enfoque de preferencias reveladas contiene, entre otras, las metodologías de precios hedónicos, costo de viaje, valoración en salud y función de daño.

²⁸ Basada en la Lista de Verificación de la Competencia de la OCDE.

El manejo del riesgo en el análisis costo-beneficio

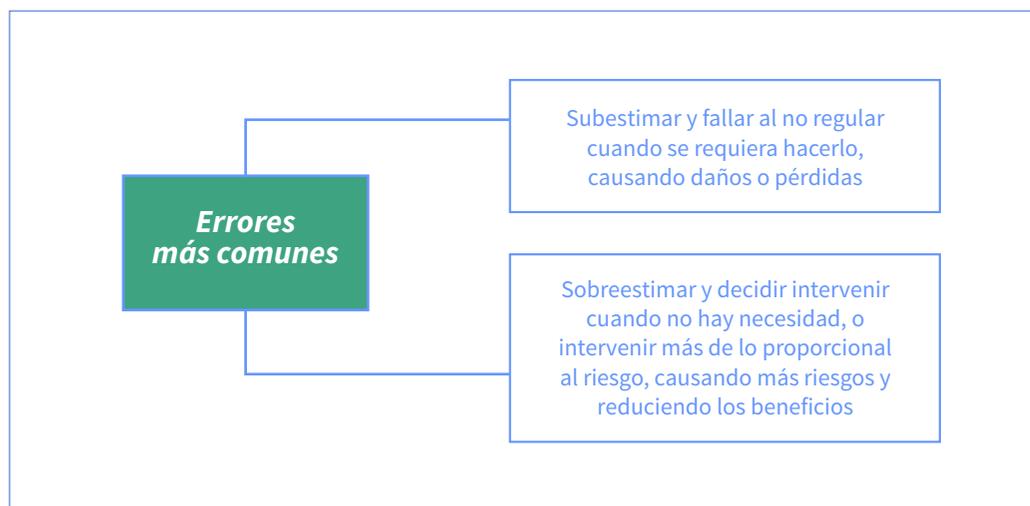
La consideración del riesgo ha adquirido importancia como parte de la valoración que debería estar integrada en el AIN. Claramente, el nivel de riesgo constituye un elemento imprescindible para justificar una intervención gubernamental; por ello, se debe establecer el nivel de riesgo permisible para que la intervención se justifique dentro de la definición del problema.

El riesgo se define como la probabilidad de que suceda un evento determinado, impacto o consecuencia adversa (*Prob*) multiplicado por el resultado de ese evento en daños o pérdida (*Daño*).

$$\text{Riesgo} = \text{Prob} \times \text{Daño}$$

Una intervención eficiente debería incorporar la valoración del riesgo en su diseño, pues discriminar según el nivel de riesgo es uno de los elementos más significativos para asegurarse que la intervención estará mejor construida desde su diseño. En ese sentido, una primera aproximación consiste en establecer evidencia sobre el “riesgo real” frente al “riesgo percibido” por la sociedad. Entender correctamente cuál es el nivel de riesgo real que se presenta evita sobredimensionar o subestimar la problemática (**figura 5.4**).

Figura 5.4
Tipos de errores ante percepción de riesgo



Fuente: Elaboración propia - DNP.

Una herramienta para introducir el tema de riesgo en la preparación del AIN es el principio de precaución, que se refiere al diseño de intervenciones encaminadas a aminorar riesgos potenciales sin conocer con exactitud las relaciones de causalidad y los efectos probables de dicha intervención. Es decir, plantea el diseño de una intervención que se aplica de una manera generalizada y por igual a todos los actores afectados, sin orientar los recursos según el nivel de riesgo. Por ejemplo, en el caso de una probable epidemia, el Gobierno puede tomar la decisión de intervenir y establecer requisitos a toda la población, aun cuando se desconozca la magnitud de la situación, para evitar que la gente se concentre en lugares públicos y reducir el riesgo de contagio de la enfermedad.

Aunque el principio de precaución se utiliza con frecuencia, debe usarse con cuidado. Su uso desproporcionado puede resultar contraproducente, pues si el riesgo y su magnitud no se entienden en sus correctas proporciones, pueden destinarse recursos a problemas mínimos, en detrimento de un mejor manejo de riesgos mayores, y los costos de oportunidad ocasionados pueden ser elevados. La aplicación del principio de precaución debe cumplir con principios de mejora normativa, tales como proporcionalidad, consistencia, transparencia, responsabilidad y objetividad.

Tabla 5.1
Resultados de Pilotos Fase 1

	Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible	Ministerio de Comercio, Industria y Turismo	Unidad de Regulación Financiera	Comisión de Regulación de Agua y Saneamiento Básico, Comisión Regulación de Energía y Gas y Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios
Tema	Disposición de empaques plásticos	Reglamento técnico para barras metálicas	Aplicación de Basilea III	Medición inteligente en acueducto, energía eléctrica y gas
Descripción	Una gestión integral en el manejo de residuos de empaques de bebidas y comidas.	Establecer características técnicas mínimas de fabricación de las estructuras metálicas.	Implementar los requerimientos de colchón de conservación, contracíclicos y sistémicos.	Baja utilización de nuevas tecnologías en la medición de los servicios públicos de acueducto, energía eléctrica y gas natural en Colombia.
Alternativas	Reglamentar la responsabilidad extendida del productor REP, generar una tasa impositiva, o reforzar las medidas y programas ya existentes.	No se encontró evidencia de que las estructuras metálicas representaran un riesgo a la salud y/o seguridad de las personas.	Requerimiento a las entidades financieras de establecer colchones de conservación, contracíclicos y provisiones, y/o una combinación de las opciones anteriores.	Se consideró no regular, crecimiento vegetativo, el cambio de medidores a causa de cambio tecnológica (gradual), y obligar al prestador al remplazo del equipo mediante ley
Conclusiones	Se concluyó regular con el esquema REP junto con una tasa a la disposición final de residuos aprovechables en rellenos sanitarios.	No había evidencia suficiente para justificar la expedición de un reglamento técnico. Se concluyó no intervenir.	Se concluyó que las acciones previstas por Basilea III deberían acogerse parcialmente, y no de forma completa.	Se concluyó no regular, debido a que los costos de la tecnología son mayores a sus beneficios.

Fuente: Elaboración propia, DNP.



**El futuro
es de todos**

DNP
Departamento
Nacional de Planeación

**Calle 26 No. 13-19
Edificio Fonade
Bogotá D.C., Colombia
Teléfono: (057+1) 381-5000**

www.dnp.gov.co



DNP Colombia



/departamentonacionaldeplaneacion



@DNP_Colombia