

Toolkit sobre Gestión Regulatoria



Toolkit sobre Gestión Regulatoria



Secretaría Nacional
de **Planificación**
y **Desarrollo**

Senplades
Toolkit sobre Gestión Regulatoria

Senplades / 1ª edición – Quito, 2014
48 páginas, 14,8 cm x 21 cm

Los contenidos del libro se pueden citar y reproducir, siempre que sea sin fines comerciales, y con la condición de reconocer los créditos correspondientes, refiriendo la fuente bibliográfica.

Publicación de distribución gratuita.

© Senplades, 2014
De esta edición:

Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, Senplades.
Juan León Mera N° 130 y Av. Patria
Quito, Ecuador
Tel: (593) 2 3978900
www.planificación.gob.ec

Diagramación:
El Telégrafo

Impreso en Ecuador.
ISBN- 978-9942-07-821-6

Contenido

	<i>Prefacio</i>	7
1.	Introducción	9
	¿Qué es la regulación?	10
	¿Quién debe usar este toolkit?	11
2.	¿Qué es la Mejora Regulatoria?	13
	El papel de las regulaciones como instrumento de política en Ecuador y sus alternativas	14
	Lineamientos para la mejora regulatoria	16
	Sustentar la Mejora Regulatoria en una estrategia de riesgo	18
	Establecer la Mejora Regulatoria	19
	Los pilares de la Mejora Regulatoria	21
3.	¿Cómo aplicar las herramientas de Mejora Regulatoria?	31
	Instrumentos para el acervo	32
	Instrumentos para mejorar el flujo	38
4.	Referencias útiles	43
5.	Anexo	45
	Anexo 1: Algunos conceptos relacionados con la Mejora Regulatoria	45

Prefacio

Ecuador ha vivido en los últimos años una serie de importantes transformaciones políticas y económicas. Como parte y motor de estas transformaciones destaca la promulgación y entrada en vigor de la nueva Constitución en el año 2008, la cual tuvo como objetivo la refundación del Estado ecuatoriano y sentar las bases de un nuevo modelo de desarrollo.

Acorde con ello, la nueva Constitución dotó al Estado ecuatoriano de una nueva configuración político-administrativa y le otorgó en general una clara orientación social, sentando así las bases de todas las reformas actuales. De esta manera, los poderes públicos del Estado se organizaron en torno a cinco funciones: Función Ejecutiva, Legislativa, Judicial, de Transparencia y Control Social, y Electoral.

Si bien las potestades regulatorias no son exclusivas de la Función Ejecutiva, es ésta la que sin duda concentra la mayor actividad en este rubro. La Función Ejecutiva está conformada por distintas entidades tales como: Secretarías Nacionales, Ministerios Coordinadores, Ministerios Sectoriales, Secretarías Técnicas, Agencias de Regulación y Control, Empresas Públicas, Servicios e Institutos de investigación, de promoción y normalización. Esta diversidad de instituciones obedece a los nuevos paradigmas que introdujo la nueva Constitución relacionados con mayores facultades de regulación y control por parte del gobierno.

En esta misma lógica, el otro referente fundamental para entender las acciones de política pública y las reformas emprendidas recientemente en Ecuador, es el Plan Nacional para el Buen Vivir, el cual contiene las grandes orientaciones de política que guían la implementación del nuevo modelo de desarrollo y permite establecer estrategias, proyectos y programas de acción mediante una planificación por resultados.

De esta forma, el actual Plan Nacional para el Buen Vivir 2013-2017 estableció como política el “Mejorar la facultad reguladora y de control del Estado” (política 1.4) y dispuso seis lineamientos estratégicos, entre los que destaca el “fomentar la mejora y la reforma regulatorias en la administración pública ecuatoriana, para que contribuya a la consecución del régimen del Buen Vivir”.

El presente *toolkit* se inscribe como parte del esfuerzo del Estado ecuatoriano para consolidar e institucionalizar un sistema integral de regulación y control que fortalezca determinados objetivos nacionales planteados en el Plan Nacional para el Buen Vivir 2013-2017 como el cambio de la matriz productiva, la erradicación de la pobreza, la garantía en la prestación de servicios públicos de calidad y la consolidación de la transformación democrática del Estado, como ejes fundamentales dentro del modelo de desarrollo postulado para la sociedad del Buen Vivir.



Introducción

La Gestión Regulatoria –entendida como el conjunto de acciones y estrategias emprendidas por el gobierno para mejorar la calidad de sus regulaciones– es parte esencial del fortalecimiento de las capacidades para el ejercicio de las facultades estatales.¹

En todas partes los gobiernos disponen de diferentes tipos de políticas e instrumentos para alcanzar sus objetivos de desarrollo y bienestar. No obstante, en el transcurso de los últimos 25 años la mejora regulatoria en particular ha ido emergiendo y ganando visibilidad como uno de los principales ámbitos de política pública para alcanzar esos objetivos, hasta ser reconocido hoy en día –a la par de otras políticas como la política monetaria o la política fiscal– como parte central del ejercicio de gobierno e intervención estatal.²

En Ecuador, las transformaciones de los últimos años y en particular la nueva Constitución en el año de 2008 y el Plan Nacional del Buen Vivir recuperan las facultades de regulación y control, siendo necesario desarrollar e implementar una política regulatoria. El presente *toolkit* es parte de los esfuerzos realizados recientemente por la administración pública ecuatoriana en ese sentido.

Este *toolkit* está organizado en dos grandes capítulos:

- I. En el primer capítulo se explica lo que se entiende por mejora regulatoria, sus principios y el papel de la regulación como instrumento de política en Ecuador. Asimismo, se abordan los ejes de acción para establecer una política y sus principales elementos.
- II. En el segundo capítulo se describen cuáles son las principales herramientas de la mejora regulatoria que se han desarrollado y que han sido utilizadas con éxito en distintos países, y que sirven como medio para implementarla en Ecuador.

¹ En el Anexo 1 de este *toolkit* se abordan diversos conceptos relacionados con la gestión y la política regulatorias. Para efectos de este *toolkit*, en lo sucesivo los términos gestión regulatoria y política regulatoria se usan indistintamente.

² Organismos internacionales como la OCDE toman –con base en un gran número de análisis y estudios– la política regulatoria como uno de los ámbitos de la política pública para incrementar el desarrollo social y económico.

¿Qué es la regulación?³

El objetivo del *toolkit* es proporcionar información práctica a los servidores públicos y responsables del proceso regulatorio, permitiendo adentrarse en la gestión regulatoria y tener los conocimientos mínimos necesarios para emprender de manera estructurada cualquier proyecto de regulación (Ver Cuadro 1).

Por lo tanto, este *toolkit* podrá ser utilizado como una herramienta de referencia y consulta cuando se busque entender las reformas emprendidas por el gobierno central en materia regulatoria, se establezcan regulaciones o cuando se tengan responsabilidades o atribuciones de velar por la calidad de la regulación (Ver Cuadro 2).

Cuadro 1: ¿Qué es una regulación?

La “regulación” se refiere al conjunto de instrumentos normativos por los cuales los gobiernos establecen los requisitos que los ciudadanos y empresas deben cumplir.

Las regulaciones se dividen en tres categorías:

Las regulaciones económicas que interfieren directamente en las decisiones de mercado tales como la fijación de precios, la protección de la competencia, los límites a la entrada o salida de los mercados

Las regulaciones sociales que protegen intereses públicos como salud, seguridad, medio ambiente y la cohesión social

Las regulaciones administrativas que implican llenar formatos y seguir procedimientos y trámites administrativos, a través de los cuales los gobiernos recogen información a fin de decidir sobre cómo intervenir en las decisiones económicas individuales

Fuente: OCDE (1997), informe de la OCDE sobre la reforma regulatoria, París.

Redactado en un estilo sencillo y pedagógico, el *toolkit* ayudará a familiarizarse con conceptos, principios y criterios básicos de la política regulatoria, sus principales elementos y su aplicación, entre otros aspectos.

³ Este *toolkit* de Gestión Regulatoria se basa en la amplia literatura existente sobre el tema, así como en las mejores prácticas internacionales que se han desarrollado a partir de la experiencia tanto de países desarrollados como en desarrollo.

El *toolkit* representa una guía práctica y no pretende ofrecer una explicación exhaustiva de cada uno de los temas abordados. Para ello, un listado de referencias útiles permitirá complementar la información descrita en el *toolkit*.

¿Quién debe usar este toolkit?

Este *toolkit* está dirigido fundamentalmente a los servidores públicos de las entidades que cuentan con facultades de regulación y control o que tienen un papel en el proceso regulatorio – tanto del gobierno central como, en su caso, de otros niveles de gobierno. No obstante, el mismo resultará sin duda de interés para cualquier ciudadano que desee conocer y adentrarse en temas regulatorios y de buen gobierno.

Cabe señalar que este *toolkit* es parte de una serie de publicaciones preparadas por la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (Senplades) para asistir a la implementación de una política regulatoria en Ecuador.

El *toolkit* podrá ser actualizado de manera regular, en función de los requerimientos identificados por la Senplades.

2

¿Qué es la Mejora Regulatoria?

Siempre que una sociedad lleva a cabo una actividad social, económica, ambientales y culturales surge una demanda para que el Estado regule y controle los riesgos y efectos indeseables de dicha actividad, conocidos comúnmente como “fallas de mercado”. En efecto, el desarrollo económico así como los productos y servicios generados pueden crear impactos nocivos y riesgos para: la salud, la seguridad, el medioambiente, la información del consumidor, el nivel de competencia, entre otros de un país. Una política pública adecuada buscará disminuir la posibilidad de que existan grandes externalidades negativas. La intervención de los gobiernos mediante la regulación pretende aumentar la eficiencia y la equidad social con acciones ex-ante para prevenir y restringir comportamientos nocivos e inducir comportamientos adecuados (Stiglitz, 2010). Cuando las fallas de mercado producen resultados ineficientes, como se reflejó en la última crisis económica en Estados Unidos, Europa y crisis bancaria en Ecuador se ha destacado la necesidad de la intervención del Estado para evitar resultados socialmente injustos. El objetivo de la intervención del gobierno es enfrentar las posibles consecuencias que cierta actividad puede ocasionar sobre las partes no involucradas y donde el beneficio privado no refleja el verdadero impacto social. La regulación adecuada puede incluso proponer innovaciones que mejoren el bienestar (Stiglitz, 2010:15).

No obstante, toda regulación puede crear costos de cumplimiento para la sociedad y consume recursos públicos para su desarrollo, aplicación y vigilancia. En algunos casos, si estos costos de cumplimiento y aplicación (costos sociales) son superiores a los beneficios esperados por la regulación (beneficios sociales), pueden convertirse en “fallas de gobierno”, ya que la intervención estatal resulta en mayores costos que beneficios para la sociedad en su conjunto.

Lograr este crucial equilibrio entre los beneficios y los costos derivados de las regulaciones – evitando o minimizando las fallas de “mercado” o fallas de “gobierno”– es la meta última de la búsqueda y desarrollo de una mejora regulatoria. En otras palabras la mejora regulatoria busca asegurar que las regulaciones alcancen los objetivos como el bienestar social, la sostenibilidad ambiental, y desarrollo económico, fortaleciendo el Estado de derecho.⁴

El reto para un buen gobierno es entonces diseñar y aplicar de manera eficaz y eficiente sus regulaciones. Es decir, el objetivo de una mejora regulatoria es encontrar y aplicar una solución normativa que resuelva un problema – y el riesgo de su ocurrencia – de manera eficiente, transparente y responsable para maximizar los beneficios a la sociedad, teniendo en cuenta al mismo tiempo los costos que se generan a la misma.

En la práctica, alcanzar dicho equilibrio es una tarea compleja que requiere de la conjunción de una serie de factores y acciones que se abordan más adelante. No obstante, una gestión regulatoria exitosa requiere como prerequisite, además de un decidido apoyo político, de una estrategia clara de los objetivos a alcanzar así como lineamientos que orienten su accionar.

El papel de la regulación como instrumento de política en Ecuador y sus alternativas

Acorde con el nuevo modelo de desarrollo y los nuevos paradigmas de intervención estatal, la Constitución ecuatoriana de 2008 establece importantes principios para la gestión regulatoria. Por ejemplo, establece las directrices para el procedimiento de preparación de leyes; otorga competencias y atribuciones a las instituciones de las diferentes funciones que conforman el Estado ecuatoriano; el Estado se reserva el derecho de administrar, regular, controlar y gestionar los sectores estratégicos, y señala que la Constitución es la norma suprema y prevalece sobre cualquier otra, por lo que todas las normas y actos del poder público deberán mantener conformidad con las disposiciones constitucionales o en su defecto carecerán de eficacia jurídica.

Al mismo tiempo, el Plan Nacional para el Buen Vivir 2013-2017 establece preceptos importantes que están claramente vinculados con la gestión regulatoria. Por ejemplo, reconoce la necesidad de transparentar y fortalecer la toma de decisiones, el proceso de participación social y el control social; reconoce que también la participación privada y de asociaciones colectivas es importante para

⁴ OCDE (2011), *Regulatory Policy and Governance*, Paris.

alcanzar las metas propuestas y reconoce la necesidad de intervención en caso de mercados que no puedan auto-regularse para revertir las fallas de mercado, como cuando hay información deficiente, tendencia a la monopolización y elevados costos de transacción, entre otros.

Bajo esta lógica, el Plan Nacional para el Buen Vivir 2013-2017 establece – como parte del Objetivo 1 “Consolidar el Estado democrático y la construcción del poder popular”– la recuperación y fortalecimiento de sus capacidades, especialmente de regulación y control, a través de la política 1.4 “Mejorar la facultad reguladora y de control del Estado” y siete lineamientos estratégicos:

1. Ejercer efectivamente la facultad de regulación por parte del Estado, para garantizar el cumplimiento de los derechos de la ciudadana.
2. Fortalecer las capacidades de las entidades e instituciones públicas encargadas de la regulación y el control.
3. Crear marcos normativos, metodologías y herramientas que mejoren la calidad, la eficiencia y la eficacia de las regulaciones emitidas por las distintas entidades del Estado
4. Construir el Sistema Estatal de Control, que promueva la articulación y coordinación de las entidades del Estado encargadas de ejercer las facultades de regulación y control.
5. Implementar estrategias de comunicación y promoción ciudadana, para la difusión de los efectos y los beneficios de las regulaciones del Estado.
6. Establecer un proceso de evaluación de impacto de las regulaciones existentes y nuevas, que incorporen a la consulta pública como parte de las mismas.
7. Fomentar la mejora y la reforma regulatorias en la administración pública ecuatoriana, para que contribuya a la consecución del régimen del Buen Vivir.

De esta manera, el gobierno ecuatoriano establece que la regulación tiene un papel central para el Buen Vivir y sienta las bases y principios generales de una política regulatoria en el país.

Lineamientos para la mejora regulatoria

La mejora de la calidad de la regulación se ha constituido en una prioridad para el Estado, debido entre otros factores, al impacto que el ordenamiento jurídico tiene para organizar y dirigir el desarrollo nacional, la erradicación de la pobreza y el cambio de la matriz productiva, con el fin último de que toda norma mantenga conformidad con las disposiciones constitucionales. Para aquello es necesario que se establezcan lineamientos comunes que orientan el uso del poder normativo del Estado.

Cuadro 2: Lineamientos para la mejora regulatoria

1. Diseñar y alinear la regulación y el control con base en los objetivos constitucionales y del Plan Nacional de Desarrollo.
2. Justificar y evaluar la regulación basada en un análisis de todos sus impactos.
3. Identificar objetivos e indicadores para el monitoreo y seguimiento del desempeño de la regulación y el control.
4. Propender a la interconexión de sistemas, que disminuyan requisitos y costos derivados de la regulación hacia la sociedad.
5. Asegurar la viabilidad financiera de la implementación de las regulaciones, de acuerdo con el presupuesto institucional.

Fuente: Senplades, 2014

En el 2012 la OCDE publicó una Recomendación para formar y fortalecer la capacidad en aras de la calidad y la reforma regulatoria. (Cuadro 3).

Cuadro 3: Recomendación

1. Adoptar una política explícita para la calidad regulatoria, apoyada al más alto nivel político.
2. Aplicar principios de un gobierno abierto y estandarizar la consulta pública de manera regular.
3. Asegurar el uso de procedimientos y objetivos para promover la calidad y el desempeño regulatorios.
4. Introducir análisis de impacto regulatorio al inicio del proceso regulatorio y de toma de decisiones.
5. Revisar y mantener al día las regulaciones existentes para asegurar que garantizan los objetivos de las políticas públicas a través de consistencia legal y efectividad en relación a los costos que imponen.
6. Reportar sobre el progreso en la reforma regulatoria.
7. Supervisar a las agencias reguladoras.
8. Proveer una revisión accesible y fácil, así como mecanismos de recurso para los usuarios y consumidores.
9. Introducir la aplicación de regulación basada en una gestión del riesgo.
10. Establecer mecanismos de coordinación entre los niveles de gobierno para asegurar coherencia, sinergias y economías de escala.
11. Desarrollar capacidades para la gestión regulatoria a todos los niveles.
12. Considerar todos los estándares internacionales relevantes y los marcos de cooperación regulatoria.

Fuente: OCDE, 2012.

Establecer la mejora regulatoria demanda, de un conjunto de estrategias y acciones coordinadas (Ver más adelante la sección “Establecer la mejora regulatoria”); no obstante, para cumplir con su propósito resulta imperativo que se atienda el contexto en el que se desarrolla, de lo contrario se corre el riesgo de que no se alcancen los resultados esperados. Dicho de otro modo, no hay “recetas mágicas” para implementar la mejora regulatoria.

En particular, una condición necesaria es entender el contexto político-administrativo, ya que el diseño de la política debe sustentarse en la institucionalidad, el sistema de valores y la gobernanza vigentes. Por ejemplo, en el caso de Ecuador, esto significa tomar en cuenta, entre otros aspectos, los preceptos y principios constitucionales y la nueva visión de desarrollo que reconoce al ser humano como sujeto y fin, al mismo tiempo que promueve una relación dinámica y equilibrada entre sociedad, Estado y mercado, en armonía con la naturaleza.

Sustentar la mejora regulatoria en una estrategia de riesgo

En el contexto de la mejora regulatoria, el riesgo se puede entender como la existencia de un acontecimiento no deseado que puede llegar a presentarse y a afectar el bienestar social. Es por ello que el marco regulatorio debe buscar mitigar el riesgo y su probabilidad de ocurrencia y con ello evitar la presencia de esos eventos no deseados que generen un perjuicio a la sociedad. Los ejemplos más claros sobre los riesgos que una regulación busca mitigar son los daños a la salud o al medio ambiente.

Sin embargo, el Estado o la sociedad en su conjunto carecen de las aptitudes para conocer o predecir la presencia de los riesgos, y por consiguiente, de los posibles detrimentos en el bienestar social. Es decir, no hay forma de conocer a ciencia cierta cuándo se materializarán los riesgos. De este modo, la mejora regulatoria deberá establecer las normas y reglas que de manera anticipada mitiquen o eliminen los riesgos.

Al no conocer lo que en un futuro puede causar un perjuicio a la sociedad, la mejora regulatoria puede tomar en cuenta estimaciones en función de experiencias o evidencias de la posibilidad de que se presente un acontecimiento no deseado y con ello lograr mitigarlo. De tal modo que la mejora regulatoria

atiende las causales o relaciones que resultan imposibles identificar para eliminar la presencia de los acontecimientos no deseados al establecer medidas que minimicen la probabilidad de que estos sucedan. En este contexto, el riesgo puede tomar un sentido cuantitativo al relacionarse a la posibilidad de que el acontecimiento no deseado se presente.

La mejora regulatoria toma en cuenta el riesgo, tanto para definir los acontecimientos no deseados de manera cualitativa, así como para establecer cuantitativamente la probabilidad con que dichos eventos se puedan presentar. Es decir, con base en las evidencias encontradas se busca establecer una relación con la posible ocurrencia del acontecimiento y determinar la probabilidad que dicho acontecimiento se presente.

Sin embargo, la presencia de un riesgo no necesariamente implica la necesidad de la intervención por medio de regulación o que dicha intervención esté realmente justificada. En este sentido, se ha identificado que los reguladores pueden cometer dos tipos de errores:

El error de tipo uno es dejar de atender un riesgo (dejar de regular).

El error de tipo dos es atender un riesgo cuya atención no implicaba un beneficio claro para la sociedad (sobre-regular).

Es por ello que la mejora regulatoria debe diferenciar y fijar parámetros para intervenir en relación a los riesgos identificados. Un programa de mejora regulatoria eficiente debe tomar en cuenta que no todos los riesgos justifican la intervención regulatoria y que en muchas ocasiones dicha intervención termina por desencadenar eventos no deseados cuyo impacto es mayor al que originalmente se buscaba prevenir.

Establecer la Mejora Regulatoria

El diseño e implementación de la mejora regulatoria es una tarea que toma tiempo y demanda la implementación de un conjunto de estrategias coordinadas para mejorar la gestión y la calidad normativa alrededor de tres ejes de acción:⁵

⁵ OECD (1995) Recommendation of the OECD Council on Improving the Quality of Government Regulation, incorporating the OECD Reference Checklist for Regulatory Decision-Making, Paris. OECD (1997) "Regulatory Quality and Public Sector Reform" in The OECD Report on Regulatory Reform, Volume 2, Chapter 2, p. 234. OECD (1997) Report on Regulatory Reform, Paris. OECD (2002) Regulatory Policies in OECD Countries. From Interventionism to Regulatory Governance, Paris.

1. Construir un sistema de gestión regulatoria.

- Adoptar políticas de reforma regulatoria a los más altos niveles políticos
- Establecer estándares explícitos de calidad regulatoria y principios para la toma de decisiones en materia regulatoria
- Construir la capacidad para administrar la regulación y controlar su cumplimiento

2. Mejorar la calidad de las nuevas regulaciones (flujo).

- Notificación de impacto regulatorio
- Procedimientos sistemáticos de consulta pública con las partes afectadas
- Utilizar alternativas a la regulación
- Mejorar la coordinación regulatoria

3. Mejorar la calidad de las regulaciones existentes (stock o acervo).

- Revisar y actualizar las regulaciones existentes
- Reducir el papeleo y los trámites gubernamentales

Debido al enfoque sistémico y alcance general en toda la administración pública, es conveniente que la mejora regulatoria tenga el apoyo de las más altas autoridades del país.

El apoyo político requiere ser permanente y sostenido, ya que se estima que sólo al cabo de 5 a 10 años de aplicación los efectos de la mejora regulatoria pueden ser observados y se vuelven perenes.

Los pilares de la Mejora Regulatoria

Como parte de los ejes de acción mencionados, existen pilares esenciales que deben ser considerados para el establecimiento de la mejora regulatoria:

Institucionalización

La mejora regulatoria requiere de instituciones que la instrumenten, la administren y le den seguimiento, es decir, instituciones encargadas de la gestión regulatoria.

Este pilar tiene dos enfoques principales:

1. Establecimiento de una política nacional que contenga:

- Mandato, mediante instrumento legal de la mayor jerarquía posible, que refleje la estrategia amplia del gobierno, por ejemplo “mejorar la facultad reguladora y de control” o “mejorar las regulaciones”
- Principios y objetivos, como por ejemplo “Principios de una Regulación de Calidad”
- Procedimientos administrativos
- Mecanismos de rendición de cuentas
- Mecanismos de incentivos

2. Instituciones encargadas de la mejora y gestión regulatoria:

- Organismo central de supervisión y coordinación
- Ministerios o agencias de regulación
- Otros como consejos consultivos o instituciones de otras funciones

Herramientas regulatorias

Existe una serie de herramientas de gestión regulatoria que ayudan a mejorar la calidad de las nuevas regulaciones (flujo regulatorio) y de las existentes (acervo regulatorio):⁶

1. Herramientas para mejorar el flujo regulatorio.

Entre las principales herramientas para las nuevas regulaciones se encuentran:

- Metodologías robustas como el “Análisis de Impacto Regulatorio” (ver *toolkit* respectivo)
- El análisis de “Alternativas a la regulación”
- La “Consulta regulatoria”
- El análisis de riesgo

2. Herramientas para el acervo regulatorio.

Algunas de las principales herramientas para mejorar las regulaciones existentes son:

- Estrategias de simplificación regulatoria y administrativa (Ver *toolkit* respectivo)
- Reformas de los sistemas de control y de inspección (Ver *toolkit* respectivo)
- Esquema de “Guillotina Regulatoria”
- Regla “una entra, una sale” (“*One in One Out*”)
- Cláusulas de vigencia o temporalidad (“*Sunset clauses*”)

⁶ Ver la Sección siguiente para mayores detalles así como los *toolkits* de Simplificación Regulatoria y Análisis de Impacto Regulatorio.

Capacitación

La formación y capacitación de todos los actores que de una forma u otra participan o se ven afectados por los procesos regulatorios es indispensable para asegurar la comprensión de los esfuerzos realizados y que de esa forma estos actores los puedan acompañar y facilitar. La capacitación es sin duda una forma de fortalecer las capacidades de las instituciones.

La capacitación debe dirigirse inicialmente a funcionarios de instituciones públicas (organismo central de supervisión, entidades reguladoras, etc.), pero puede y debe ser posteriormente extendida a otros actores de la sociedad civil (cámaras empresariales, asociaciones de consumidores, etc.).

Los temas de la capacitación serán variables en función de las necesidades detectadas por la implementación de la mejora regulatoria. Por ejemplo, inicialmente se podrán cubrir temas generales de calidad regulatoria, gestión regulatoria y herramientas regulatorias, economía de la regulación, entre otros. Posteriormente se podrá brindar capacitación en temas focalizados como técnicas particulares de consulta, recolección de información, procesamiento de la misma, etc., y podrá modularse según las audiencias y las funciones desempeñadas en el proceso regulatorio.

Los proyectos piloto, por ejemplo de análisis de impacto regulatorio, son una buena forma de capacitación; sin embargo, el formato y la modalidad de la capacitación también podrán ser flexibles según los objetivos específicos de la misma, el presupuesto asignado para tal fin y los recursos tecnológicos disponibles.

Acceso a la regulación y comunicación

El éxito de la mejora regulatoria también está relacionado con una “infraestructura” básica de comunicación y acceso a la regulación.

La comunicación es parte importante de una buena gestión regulatoria para transmitir los beneficios que se derivan de tener una política de este tipo. Generalmente esta comunicación debe tener dos vertientes, cada una con sus propios objetivos y herramientas.

Por una parte debe haber una comunicación interna, es decir, hacia el interior del sector público, para informar ampliamente sobre la nueva política regulatoria

y su implementación. Esto ayuda a que los servidores públicos entiendan los objetivos que ésta persigue, sus herramientas y las instituciones involucradas, lo cual a su vez ayuda a iniciar un cambio de enfoque en la cultura administrativa y en las tradiciones arraigadas.

Asimismo, contribuye a reducir la resistencia al cambio mediante el reconocimiento de los logros alcanzados, pudiéndose inclusive evaluar el establecimiento de mecanismos de compensación como por ejemplo fondos de reforma (Irlanda), bonos de desempeño (Túnez) o simplemente el establecimiento de sanciones administrativas (México) para los servidores públicos que no cumplan con sus obligaciones en relación a la nueva política.

La comunicación externa, dirigida a medios de comunicación, instituciones de educación, asociaciones empresariales y la sociedad civil en general, debe articularse en torno a dos audiencias que podrían catalogarse una como “partidarios” de la reforma regulatoria y otra como “detractores” u oponentes a la misma. En el primer caso, la idea es no sólo lograr su apoyo en vista de los resultados potenciales y observados sino también crear una “coalición” para futuras iniciativas y reformas regulatorias. En el segundo, el objetivo es hacer ver los beneficios de la política y las reformas que ésta implica para así reducir o controlar el número de oponentes.

Otra forma de comunicación es el brindar un acceso fácil y confiable a la regulación o a las futuras regulaciones. Por lo tanto, una gestión regulatoria de calidad debe incluir instrumentos y procedimientos básicos para brindar este acceso. Esta forma de comunicación tiene que ver con el dar a conocer las nuevas regulaciones, informar con anticipación la posibilidad de emitir nuevas regulaciones y brindar información y acceso a los marcos regulatorios existentes.

Para ello existen distintos instrumentos como por ejemplo la planificación regulatoria y la creación de agendas regulatorias, es decir, la obligación de registrar en un documento público las medidas regulatorias que serán preparadas en los próximos meses o años.

Igualmente la infraestructura básica de comunicación y acceso a la regulación podría fortalecerse mediante un registro público – de preferencia electrónico – con todas las leyes, regulaciones, decretos, y otras medidas vigentes que incorporen, en su caso, las evaluaciones de impacto regulatorio, a fin de asegurar la responsabilidad pública de los reguladores.

Finalmente, otras formas de brindar un mayor acceso a la sociedad se logran con la consulta pública (vínculo entre acceso, comunicación y participación), así como con la utilización de técnicas para la redacción clara y comprensible de las regulaciones.

Evaluación periódica y métrica de resultados de la Mejora Regulatoria

El éxito de cualquier política pública sólo puede establecerse a través de una evaluación periódica de la misma. En este sentido, la mejora regulatoria requiere ser evaluada para poder ser mejorada.

Esta evaluación requiere del desarrollo de indicadores que permitan dar seguimiento y monitorear la evolución de las distintas dimensiones de la mejora regulatoria.

A nivel internacional se han desarrollado distintos tipos de indicadores desde diferentes perspectivas, al mismo tiempo que existe un intenso debate en torno a su diseño y aplicación (los principales problemas tienen que ver con aspectos técnicos y metodológicos de la medición).⁷

A pesar de ello, desde el punto de vista de la gestión regulatoria es necesario hacer un esfuerzo para desarrollar indicadores, acordes con los objetivos y herramientas con que se cuente, que permitan tomar decisiones respecto a los cambios y la racionalización de esfuerzos y recursos destinados a la política regulatoria.

Índice de Capacidad Regulatoria Institucional

En Ecuador, la Dirección de Diseño para la Mejora de Regulación y Control de la Senplades elaboró el Índice Institucional de Calidad Regulatoria que busca mediante la evaluación del ciclo de gobernanza regulatoria, medir la capacidad

⁷ Los más conocidos son los que elabora la OCDE (en relación a la calidad de la regulación y los sistemas de gestión regulatoria) y el Banco Mundial, pero existen diferentes indicadores elaborados por otros organismos internacionales, gobiernos y centros académicos.

regulatoria de las instituciones gubernamentales que cuentan con facultades de regulación y control.

Para ello, el índice mide seis aspectos: existencia de una política regulatoria explícita, cómo se plantean regulaciones o alternativas de regulación, el diseño y revisión de las regulaciones, la implementación y control de la regulación, la evaluación y monitoreo de los resultados en función de los objetivos originalmente planteados y la valoración del riesgo.

Así, el diagnóstico sobre capacidades regulatorias institucionales del Estado realizado por la Senplades con base en este índice identificó en el 2013 que en Ecuador las instituciones que ejercen facultades de regulación y control utilizan el 25% de su capacidad regulatoria. Razón por la cual el gobierno central empezó a impulsar una serie de iniciativas para fortalecer y mejorar las capacidades del Estado en esta materia.

La relación de la Mejora Regulatoria con las políticas públicas

La mejora regulatoria está estrechamente vinculada con las políticas públicas. En la medida en que haya una adecuada coordinación con las políticas, la gestión regulatoria puede contribuir a amplificar el impacto y los beneficios de las mismas para la sociedad.

La política de participación ciudadana

La participación ciudadana dentro de un Estado democrático es la base para la gobernabilidad. Es a partir de la participación ciudadana que se fija el rumbo hacia dónde se quiere llegar con el actuar del Estado, las instituciones y sus políticas. Es por ello que dentro del diseño e implementación de políticas públicas así como de regulaciones, la participación ciudadana juega un papel trascendental. El Estado debe fijar los mecanismos a través de los cuales la sociedad logrará el acceso a las decisiones del gobierno. De este modo, una apropiada participación ciudadana fomentará la legitimidad y transparencia en el actuar del gobierno y en la implementación de políticas públicas, lo que a su vez repercute positivamente en el nivel de cumplimiento de las normas establecidas.

De tal modo, la mejora regulatoria deberá empatar con la política de participación ciudadana. La regulación, entendida como las reglas o normas emitidas por el gobierno para garantizar beneficios sociales, debe considerar la participación ciudadana con la finalidad de que sea la sociedad quien pueda acceder a los mecanismos para participar en las acciones del gobierno y con ello lograr el desarrollo social.

La participación ciudadana dentro de la mejora regulatoria imprime al marco regulatorio ventajas importantes, entre la cuales están:

- a) Otorgar legitimidad a las reglas y normas establecidas por el gobierno, por lo que se eleva el nivel de cumplimiento.
- b) Aportar más y mejor información para la elaboración de las regulaciones, por lo tanto, se pueden atender los objetivos de la regulación de manera eficiente.
- c) Incrementar la transparencia y rendición de cuentas al garantizar que los objetivos regulatorios atiendan el interés general y no únicamente los intereses individuales o de un grupo de particulares.

En Ecuador la política de participación ciudadana se encuentra en la Ley Orgánica de Participación Ciudadana. Esta Ley tiene por objeto propiciar, fomentar y garantizar el ejercicio de los derechos de participación de las ciudadanas y los ciudadanos en la toma de decisiones; instituir mecanismos de deliberación pública entre el Estado; fortalecer el poder ciudadano y sus formas de expresión; y, sentar las bases para el funcionamiento de la democracia participativa, así como de las iniciativas de rendición de cuentas y control social.

De tal modo que la mejora regulatoria se relaciona intrínsecamente con la política de participación ciudadana. La mejora regulatoria se basa en los principios que establece la política de participación ciudadana para que la sociedad participe en el proceso para la elaboración de las normas y reglas que forman el marco regulatorio del Ecuador, garantizando que este genere el máximo beneficio social.

La política de control de poder de mercado (o política de competencia)

La mejora regulatoria está estrechamente relacionada con la política de control del poder de mercado. La mejora regulatoria puede establecer las reglas a través

de las cuales se restringe o se facilita a los agentes económicos tener presencia dentro de un mercado.

Los agentes económicos que participan dentro de un mercado pueden encontrar los incentivos para concentrar más poder de mercado ya que esta acción puede verse reflejada en mayores rentas. Sin embargo, las rentas que perciben no se trasladan en beneficio social. Un mercado dominado por uno o algunos agentes económicos deriva en que estos tengan un poder de mercado que va en detrimento de los consumidores y usuarios al poder establecer prácticas restrictivas y de competencia desleal como la de fijar precios o inducir al público hacia preferir ciertos productos y servicios. En este sentido, mercados más concentrados generan perjuicios a los consumidores.

Es por ello que las reglas y normas dentro de un mercado representan los mecanismos a través de los cuales se busca maximizar el beneficio social, ya sea fomentando la competencia o interviniendo en los mercados concentrados. En este sentido, una buena mejora regulatoria llevará a que la política de control de poder de mercado sea eficiente al establecer las reglas claras para que los agentes económicos participen de un mercado así como los escenarios para que se presente la intervención del Estado, buscando maximizar el beneficio social.

En Ecuador, la política de control de poder de mercado está establecida en la Ley Orgánica de Regulación y Control del Poder de Mercado, la cual atribuye la regulación a la Junta de Regulación y el control y sanción a la Superintendencia de Control del Poder de Mercado. La Ley tiene por objeto evitar, prevenir, corregir, eliminar y sancionar el abuso de operadores económicos con poder de mercado; la prevención, prohibición y sanción de acuerdos colusorios y otras prácticas restrictivas; el control y regulación de las operaciones de concentración económica; y la prevención, prohibición y sanción de las prácticas desleales, buscando la eficiencia en los mercados, el comercio justo y el bienestar general y de los consumidores y usuarios, para el establecimiento de un sistema económico social, solidario y sostenible.

En este sentido, el Estado debe establecer el marco regulatorio apropiado que garantice el correcto funcionamiento de los mercados y desincentive los abusos de poder de mercado y de todas aquellas prácticas que vayan en perjuicio de los consumidores con el objeto de fomentar la competitividad, la productividad y eficiencia para lograr un sistema económico social y solidario.

La política de acceso a la información y transparencia

Uno de los objetivos de la mejora regulatoria, como se expuso anteriormente, es impulsar una mayor transparencia en la elaboración y aplicación de las regulaciones, logrando el máximo beneficio social. Una buena mejora regulatoria busca que la transparencia sea uno de los instrumentos para la creación de regulaciones eficientes al establecer un mayor escrutinio del marco regulatorio por parte de la sociedad. La transparencia en la producción de regulaciones y normas evita la ‘captura regulatoria’ por intereses especiales en perjuicio del interés general. La transparencia en la aplicación de las regulaciones también puede considerarse como el ‘gran repelente’ en la lucha contra la corrupción. De tal modo que cuando las regulaciones se encuentran claramente transparentadas y bajo el escrutinio público, las autoridades tienen fuertes incentivos para justificar de la mejor forma la intervención del gobierno y de cómo dicha intervención realmente genera un beneficio a la sociedad.

La transparencia en la política regulatoria no sólo fomenta el escrutinio público sino que además garantiza la seguridad jurídica para el cumplimiento de los requerimientos que impone el Estado. De este modo, una buena política regulatoria se empata con una política de transparencia ya que cuando las regulaciones, requisitos y obligaciones a las que se sujetan los ciudadanos se encuentran accesibles para todos, éstos se vuelven más fáciles de cumplir, lo que genera eficiencias en la interacción de los particulares con el gobierno, liberando recursos a la economía y al bienestar de las personas.

En este sentido, una mejora política regulatoria coadyuva a la política de transparencia al fomentar el Estado de derecho, otorgar seguridad jurídica a los ciudadanos y promover la rendición de cuentas y la eficiencia en las interacciones entre el ciudadano y el gobierno.

En el Ecuador la política de transparencia está establecida en la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública, la cual tiene como objeto:

- a) La democratización de la sociedad ecuatoriana y la plena vigencia del estado de derecho, a través de un genuino y legítimo acceso a la información pública;
- b) Facilitar la efectiva participación ciudadana en la toma de decisiones de interés general y su fiscalización

- c) Permitir la fiscalización de la administración pública y de los recursos públicos, efectivizándose un verdadero control social, y;
- d) Garantizar la protección de la información personal en poder del sector público y/o privado

La instrumentación estratégica de un Programa de Mejora Regulatoria

Como se puede observar, la implementación de una mejora regulatoria es una tarea compleja que exige coordinar acciones y estrategias, aplicar principios y considerar distintos elementos de diseño. Para ello se requiere de:

1. **Estrategia política** que establezca y mantenga la coalición y voluntad política para apoyar el cambio.
2. **Estrategia legal** para sustentar la mejora regulatoria en una base jurídica sólida con procedimientos claros y eficientes.
3. **Estrategia administrativa** para asegurar que los reguladores cumplan los requisitos mínimos de calidad, pero también para crear incentivos que recompensen a los “líderes” y soliciten mejoras a los más rezagados.
4. **Estrategia institucional** que integre los esfuerzos de los responsables de las regulaciones, pero permita también establecer mecanismos institucionales de contrapeso que certifiquen objetivamente la calidad de las futuras regulaciones. Este último aspecto, por ejemplo, puede establecerse en una unidad central encargada del sistema de planificación regulatoria.
5. **Estrategia informática** para hacer más eficiente los flujos de información entre las entidades y las diferentes partes interesadas, y con ello reducir los costos administrativos de los reguladores.
6. **Estrategia de comunicación y consulta pública** para recabar de manera activa y concreta los insumos de los actores clave durante todo el proceso de preparación de una regulación.

3

¿Cómo aplicar las herramientas de Mejora Regulatoria?

Dentro de la mejora regulatoria existen diferentes dimensiones para su implementación. Es por ello que la política regulatoria hace uso de diferentes herramientas en función de los objetivos específicos que se buscan atender. Estos objetivos pueden estar enfocados en abordar la regulación ya existente (acervo regulatorio) o aquellas que se emitirán (flujo regulatorio).

Las herramientas enfocadas hacia el acervo regulatorio buscan llevar a cabo la mejora del marco normativo ya existente. En otras palabras, las herramientas enfocadas en el acervo regulatorio buscan mejorar el catálogo de regulaciones con el que se cuenta actualmente.

Sin embargo, la formulación de un marco regulatorio dentro de un Estado es un proceso constante. Los gobiernos continuamente se encuentran emitiendo regulación para atender nuevas problemáticas. De tal modo que un proceso de mejora al marco regulatorio de un Estado termina por quedar obsoleto si no se establecen los mecanismos que garanticen que la nueva regulación que se incorpora al acervo sea de calidad. De nada sirve la mejora del catálogo de regulaciones si no se imponen filtros para que todas aquellas regulaciones que recién se incorporan sean de la misma calidad y coherencia. Sin dicho filtro el acervo regulatorio se afectaría con nuevas regulaciones sin calidad, debilitando la eficiencia del marco regulatorio.

Por lo expuesto, la mejora regulatoria emplea varias herramientas enfocadas al flujo de la regulación. Estas herramientas funcionan como filtros garantes de la calidad

de las regulaciones antes de que éstas entren en vigencia. De tal forma que con las herramientas adecuadas tanto para el acervo como para el flujo se asegura una política regulatoria que vigile adecuadamente la calidad del marco regulatorio.

Instrumentos para el acervo

Se han identificado diferentes herramientas que ayudan a mejorar el acervo regulatorio, cada una de ellas difiere en su aplicación así como en los recursos necesarios (capital humano, político o financiero) para su implementación. A continuación se presentan las características y diferencias entre cada una de las principales herramientas.

La simplificación regulatoria⁸

Por simplificación regulatoria se entiende los cambios en los procesos y procedimientos administrativos que el Ejecutivo emprende a fin de que los trámites entre los particulares y la administración pública sean más fáciles, simples y rápidos. El objetivo es reducir los costos en los que incurre el particular derivado de las regulaciones por solicitar permisos, llenar formularios y cumplir con requisitos de reportar o notificar sobre cierta acción al gobierno (costos administrativos⁹).

La simplificación regulatoria se enfoca al manejo de la información requerida a particulares, puntualizando tres dimensiones:

- I. Difusión de información por parte del gobierno a los particulares
- II. Facilitar transacciones de información e intercambio de datos
- III. Almacenamiento de información

Para los particulares, los recursos que invierten en cumplir con los costos administrativos de la regulación implican menos recursos designados a la actividad sustancial, ya sea de la empresa o del ciudadano. Los beneficios se traducen en una liberación de recursos que se destinan, en lugar de cumplir con costos administrativos, a actividades de recreación o actividades productivas, incrementado el beneficio de la sociedad.

Por otra parte, los beneficios para el gobierno también son significativos. La

⁸ Para mayor detalle sobre este tema, ver el *toolkit* de Simplificación Regulatoria.

⁹ Los costos administrativos se refieren a los costos derivados de las regulaciones en las que los particulares deben solicitar permisos, llenar formatos y cumplir con requisitos de reportar o notificar sobre cierta acción al gobierno. Estos costos pueden ser asumidos por el mismo particular (internos), o ser transferidos a terceros (externos) como son contadores, abogados, certificadores, auditores etc.

simplificación regulatoria deriva en procedimientos más eficientes y en el ahorro de recursos públicos.

Existen diferentes estrategias de simplificación regulatoria, entre las que se destacan:¹⁰

- Revisión de requisitos de información y de plazos de respuesta. Consiste en revisar y examinar cuidadosamente un procedimiento administrativo (o trámite) a fin de buscar cómo se logra reducir los requisitos de información y los plazos de respuesta de la autoridades.
- Revisar el pago de los costos al usuario (i.e. derechos). Esta estrategia busca establecer el pago de los costos, derechos, cuotas y cargos relacionados a los trámites a fin de evitar abusos por parte de las autoridades en perjuicio de los particulares.
- Mejorar la calidad de los formularios para la presentación de trámites de una manera clara y sencilla.
- Implementar ventanillas únicas, las cuales buscan proporcionar, en un sólo lugar de fácil acceso para los particulares, un sistema integral para cumplir con los trámites.
- El uso de las Tecnologías de la Información y de la Comunicación (TICs), las cuales, favorecen la precisión, velocidad y confiabilidad en las transacciones entre el gobierno y los particulares.

Para poder establecer la o las estrategias que se consideran más favorables, es necesario primero acotar el universo de actuación y el o los sujetos de la reforma. Se recomienda investigar la literatura sobre el tema así como las mejores prácticas internacionales. Uno de los pasos relevantes es la consulta pública, ya que la mayoría de la información necesaria para un esfuerzo de simplificación está en las manos de los particulares. Finalmente, se espera que las autoridades encargadas del proceso de simplificación preparen una estrategia y plan de trabajo así como la propuesta formal de simplificación antes de comenzar con la implementación.

Reformas de los sistemas de control e inspección¹¹

Los sistemas de control e inspección son un componente importante de la mejora regulatoria. El objetivo principal de los sistemas de control e inspección

¹⁰ Cada estrategia se explica de manera detallada en el *toolkit* de Simplificación Administrativa.

¹¹ Para mayor detalle sobre este tema, ver el *toolkit* de Política de Control e Inspección Regulatoria.

es garantizar el cumplimiento de las regulaciones además de proveer información sobre los impactos y desempeño de los mismos. Los sistemas de control e inspección son fundamentales para producir los beneficios que la regulación pretende otorgar a los ciudadanos y a las empresas.

Un sistema de control e inspección correctamente diseñado genera más beneficios en términos de fomento del cumplimiento de la regulación. De esta forma, un buen sistema de inspección genera más beneficios sociales que costos en general.

Las fallas en un sistema de control e inspección pueden ser atribuidas a un mal diseño regulatorio. Muchas veces los sistemas de control e inspección que pretenden garantizar el cumplimiento de una regulación dada terminan por imponer más costos que los propios beneficios que se buscan con dicha regulación. Es común que haya sistemas de control e inspección que se traslapan unos con otros o que generen procedimientos confusos para su cumplimiento.

Es por ello que la creación de un sistema de control e inspección o reforma del existente plantea un gran reto para el Estado. Sin embargo, los beneficios que puede generar un sistema de control e inspección eficiente en términos de reducción de cargas administrativas para los particulares hacen loable emprender dicho esfuerzo.

En términos generales, diversos países buscan los siguientes objetivos al crear sistemas de inspección eficientes:¹²

- Mejorar la transparencia y rendición de cuentas
- Maximizar los recursos limitados para garantizar el cumplimiento a través de mejores e innovadores sistemas de inspección
- Reducir las cargas administrativas y mejorar el entorno de negocios

Si bien no existe un modelo único para llevar a cabo la reforma a los sistemas de control e inspección, se pueden señalar algunos esfuerzos o formas de abordar e implementar dicha reforma. Hay que tomar en cuenta que cada país puede tener objetivos diferentes en la reforma de su sistema de inspección. Además, el contexto nacional juega un papel importante para llevar a cabo una mejora al sistema de inspección que genere los beneficios esperados. De tal modo, derivado

¹² The World Bank (2010), Inspections Reforms: Do Models Exist?

de la experiencia internacional, se presentan algunos mecanismos identificados para abordar la reforma del sistema de inspecciones: ¹³

- Reformar la cultura organizacional a través de mecanismos estandarizados e inspecciones con base en riesgos.
- Crear un marco de acción común para todo tipo de inspecciones, esto es, un solo manual o ley que sienta las bases de inspección en todos los ámbitos.
- Normar las visitas de inspección alrededor de un *checklist* y un reporte final firmado por el inspeccionado.
- Coordinar, a través de un organismo en el centro del gobierno, la revisión de las visitas de inspecciones.
- Fusionar y consolidar inspecciones similares o relacionadas.
- Crear un organismo que centralice e implemente todas las inspecciones.
- Organizar las visitas de inspección a través de un sistema basado en los riesgos.

Una reforma de los sistemas de control e inspección está estrechamente relacionada con una política regulatoria. Las reformas a los sistemas de control e inspección van acompañadas de cambios del marco regulatorio, aún más cuando se buscan que estas reformas sean de fondo. En este sentido, parte fundamental de una política regulatoria integral es la constante mejora de los sistemas de inspección.

Guillotina regulatoria

La guillotina regulatoria busca revisar, de manera total o parcial, el acervo regulatorio. A través de la guillotina se eliminan las regulaciones o trámites que ya no son necesarios a fin de mantener únicamente los que resultan indispensables. Esta estrategia tiene como objeto la derogación o eliminación de una gran parte de las regulaciones o trámites vigentes dentro de un periodo establecido.

¹³ Ídem.

Diferentes países han adoptado guillotinas regulatorias con metodologías y objetivos específicos.¹⁴

La guillotina regulatoria se basa en ocho pasos fundamentales:

1. El gobierno establece el alcance de la guillotina.
2. Se elige el instrumento jurídico que establece el proceso de guillotina.
3. Se establecen criterios explícitos y simples para la implementación de la guillotina.
4. Cada regulación o trámite se revisa a través de tres filtros o procesos de evaluación consecutivos. En cada filtro, se identifican los trámites innecesarios, anticuados o ilegales.
5. Una vez completada la revisión final, se preparan tres listas con las regulaciones o tramites que (i) deben conservarse, (ii) deben eliminarse y (iii) deben de simplificarse.
6. Las tres listas que se mencionan en el punto anterior son entregadas a la autoridad responsable, donde todas las regulaciones y trámites en las listas (ii) y (iii) serán eliminados o simplificados.
7. La lista final de las regulaciones y tramites conservados y simplificados se transforma en un nuevo registro electrónico integral del acervo regulatorio vigente.
8. En el futuro, todas nuevas regulaciones o trámites deberán proceder a una inscripción o modificación oficial del registro.

Regla “una entra, una sale” y Cláusulas de terminación o “sunset clauses”

El sistema o regla de “una entra, una sale” es una estrategia que como su nombre lo indica implica que por cada nueva regulación, trámite o requisito que se pretenda emitir e ingresar al acervo regulatorio, algún otro se debe eliminar. De tal forma que por cada regulación que entra, una debe de salir. La idea es mantener constante la cantidad de regulaciones, trámites o requisitos para contener la inflación regulatoria.

¹⁴ Desde el año 2000 ha sido implementada en diversos países, como Moldava, Ucrania, Bosnia, Croacia, Egipto, Vietnam, Armenia y en las municipales de Serbia, Bosnia y Montenegro.

Sin embargo, no todas las regulaciones implican los mismos requisitos y costos administrativos. La nueva regulación puede implicar más costos administrativos que la que se pretende eliminar del acervo. Una estrategia “una entra, una sale” que únicamente contemple el número de regulaciones sin sus implicaciones ni los costos administrativos que impone sobre los particulares obtendrá resultados fallidos.

Es por ello que la estrategia “una entra, una sale” debe establecer criterios claros para que aquellas regulaciones que se pretendan eliminar impliquen al menos los mismos costos administrativos que la que se busca emitir. Un mecanismo similar debe establecerse para las modificaciones o reformas a las regulaciones o a la imposición de nuevos requisitos.

En este sentido, el “una entra, una sale” en términos generales involucra:

- Que se elimine una regulación cada vez que se pretende emitir una nueva
- Cuando se modifica o emite una nueva regulación que implique costos administrativos, se deberá eliminar en la misma medida costos administrativos ya existentes

Esta estrategia fomenta que las agencias o ministerios responsables de un acervo regulatorio analicen las regulaciones y costos administrativos elegibles a ser eliminados de manera anticipada. Para este proceso de análisis se puede consultar a los particulares (cámaras empresariales, instituciones académicas, consulta pública) que poseen información. Asimismo, para la medición de costos algunos países que ya instrumentan dicha estrategia utilizan el Modelo de Costeo Estándar o *Standard Cost Model*.¹⁵

En el Reino Unido, donde se inició esta estrategia, su evolución es perceptible. Actualmente se está implementando una estrategia más ambiciosa de “una entra, dos salen” debido a la eficacia de la política. Por otra parte, en Canadá, se aplicó exitosamente la estrategia “una entra, una sale”, en donde se ha probado la eficiencia de la política al reducir significativamente los costos administrativos impuestos a los particulares.¹⁶

La herramienta denominada “cláusula de terminación” consiste en imprimir o etiquetar cada una de las nuevas regulaciones con una fecha de caducidad de manera automática desde el momento en que éstas entran en vigor. De tal

¹⁵ El *Standard Cost Model* (Modelo de Costeo Estándar, SCM por sus siglas en inglés) es un proceso que consiste en medir los costos administrativos para las empresas (y en algunos casos para los ciudadanos) del cumplimiento de las regulaciones.

¹⁶ Better Regulation Executive, “The Seventh Statement of Regulation”, December 2013.

modo que cada vez que se crea una nueva regulación se sabe con certeza la fecha en que está dejará de tener vigencia y por consiguiente sea eliminada del marco regulatorio.

Este mecanismo busca que el marco regulatorio se vaya depurando de manera sistemática sin que se tengan que establecer mecanismos diferentes que impongan una revisión exhaustiva del total acervo regulatorio. Esta estrategia obliga a las autoridades a que constantemente revisen las regulaciones en vísperas de que estas expiren. En caso de que estas no sean más utilizadas o sus objetivos no se estén cumpliendo, prescribirá de manera sistemática.

En principio, la herramienta de “cláusula de terminación” reducirá de manera radical la obsolescencia del marco regulatorio al garantizar la revisión y actualización sistemática de cada una de las regulaciones. Sin embargo, puede acarrear consigo problemas como la falta de seguridad jurídica en el mediano y largo plazo, así como de políticas públicas consistentes en el tiempo. Por otra parte, esta estrategia tiende a reducir los niveles de cumplimiento cuando la vigencia de la regulación está por expirar.

Es por ello que al aplicarse esta herramienta se debe considerar una serie de factores como los entes regulados afectados, el sector, así como los instrumentos jurídicos a los que aplicaría, ya que si bien genera grandes beneficios, también puede crear incentivos perversos y alteraciones en los mercados y en la sociedad.¹⁷

Instrumentos para mejorar el flujo

Estudio de Impacto Regulatorio (EIR)¹⁸

El EIR tiene por objeto ayudar el proceso de toma de decisiones al garantizar que los beneficios de las regulaciones sean superiores a sus costos. El EIR es una herramienta que permite analizar sistemáticamente los impactos potenciales de las nuevas regulaciones, fomentando que éstos sean más transparentes y racionales. Por lo que dicha herramienta representa un análisis ex-ante que permite identificar la problemática de política pública que debe resolverse y los efectos que provocará la nueva regulación.

¹⁷ OECD, 2002, Regulatory Policies in OECD Countries: from interventionism to regulatory governance.

¹⁸ Para mayor detalle sobre esta herramienta, ver el *toolkit* de Análisis de Impacto Regulatorio.

En términos generales, el EIR brinda los siguientes beneficios:

- Permite la toma de decisiones regulatorias de manera más informada.
- Garantiza la calidad de las regulaciones.
- Fomenta la transparencia y la participación ciudadana en la formulación de las políticas públicas.
- Promueve las buenas prácticas internacionales.

El contenido de el EIR varía dependiendo de los objetivos de la política regulatoria de cada país. Sin embargo, existen elementos básicos que debe contener para asegurar la calidad de la regulación propuesta. En este sentido, se han identificado cinco elementos claves constitutivos de un EIR:¹⁹

1. Definición del contexto político y los objetivos de la regulación, en particular, la identificación del problema que justifica la acción del gobierno.
2. Identificación y definición de todas las posibles alternativas a la regulación, incluyendo la opción de no emitir regulación alguna, que permitan alcanzar el objetivo de la política.
3. Identificación y cuantificación de los impactos de cada una de las alternativas consideradas, incluyendo costos, beneficios y efectos distributivos.
4. El desarrollo de estrategias de aplicación y cumplimiento de la regulación, incluyendo una evaluación de su eficacia y eficiencia.
5. El desarrollo de mecanismos de vigilancia para evaluar el éxito de la regulación.

La mayoría de los países utilizan el EIR para el análisis de sus regulaciones. Es desde finales de la década de los noventa que se volvió una herramienta de uso generalizado así como una de las mejores prácticas internacionales en el contexto de la mejora regulatoria.

¹⁹ OECD, 1997, Regulatory Impact Analysis: Best practices in OECD countries.

Alternativas a la regulación

Uno de los elementos fundamentales de la mejora regulatoria es poder contar con los elementos necesarios para poder elegir la mejor y más eficiente opción de intervención, sea o no regulatoria. En la medida en que la sociedad, la tecnología y las herramientas para la administración pública avanzan, se ha ido abriendo el espectro de opciones de intervención por parte de un gobierno. Una política regulatoria de calidad considera el análisis de todas las opciones de intervención posible antes de tomar una decisión respecto a cuál de ellas utilizar.

Sin embargo, los reguladores muchas veces corren el riesgo de dejar de lado políticas innovadoras o que nunca se hayan ensayado o probado con anterioridad, cayendo en el conservadurismo y en el reutilizamiento de las mismas ideas.

La mejora regulatoria busca crear los mecanismos adecuados para incentivar la innovación en la elaboración de las regulaciones para romper con los paradigmas tradicionales de la gestión pública. Se debe estar en constante búsqueda de romper con la utilización de las opciones regulatorias tradicionales. Un mayor rango de opciones determina niveles más elevados en la calidad de la regulación así como en los resultados obtenidos de la misma.

La consulta pública

La mejora regulatoria es un elemento fundamental dentro de una política regulatoria de calidad. A través de la consulta el gobierno puede obtener la información necesaria para evaluar los impactos del proyecto regulatorio entre los diferentes sectores sociales. El objetivo principal de la consulta es incrementar la calidad de las regulaciones así como los niveles de cumplimiento. La consulta, por otro lado, no es un sustituto de otros mecanismos sociales y políticos como pueden ser el de informar, buscar consensos o utilizar mecanismos de participación directa a través de referendos.

Lo que se busca con la consulta es conocer los efectos que tendrán las regulaciones sobre las partes afectadas. Con ello, se incrementa la calidad y cantidad de la información con la que se cuenta para poder formular una regulación. En este sentido, la consulta se debe llevar a cabo con todas las partes implicadas de manera exhaustiva en el ámbito de la regulación que se pretende emitir, puesto que los agentes afectados muchas veces proporcionan información con la que no cuenta el regulador.

Además de los beneficios en cuanto a la información recabada para formular la regulación, la consulta incrementa el cumplimiento de las regulaciones una vez que estas entran en vigencia. Las partes afectadas legitiman la propuesta regulatoria al hacerles partícipes del proceso regulatorio. De la misma forma, se reducen los costos para la inspección y control por parte de las autoridades.

En términos generales, los beneficios de la consulta regulatoria son los siguientes:

- Reduce de manera económica la falta de información del gobierno
- Aumenta la legitimidad de la regulación
- Aumenta el cumplimiento por parte de los particulares
- Disminuyen los costos de inspección y control

Tanto el respaldo de la sociedad y la mejor información en el diseño de las políticas incrementan la efectividad de las regulaciones.

4

Referencias Útiles

OECD. (1995) Recommendation of the OECD Council on Improving the Quality of Government Regulation, incorporating the OECD Reference Checklist for Regulatory Decision-Making. Paris: OECD.

OECD. (1997) “Regulatory Quality and Public Sector Reform”, The OECD Report on Regulatory Reform, Vol. 2, Ch. 2, p. 234.

OECD. (1997) Regulatory Impact Analysis: Best practices in OECD countries. Paris: OECD

OECD. (1997) Report on Regulatory Reform. Paris: OECD

OECD. (2002) Regulatory Policies in OECD Countries. From Interventionism to Regulatory Governance. Paris. OECD

The World Bank. (2010) Inspections Reforms: Do Models Exist?. Washington, DC: WB

OECD. (2011) Regulatory Policy and Governance, Paris: OECD

OECD. (2012) “Recommendation of the Council on Regulatory Policy and Governance, Paris: OECD

Stiglitz, J. (2010). “Regulación y Fallas”, Revista de Economía Institucional, Vol. 12, No. 23, pp. 13-28

5

Anexos

Anexo 1: Algunos conceptos relacionados con la Mejora Regulatoria

A continuación se presenta una breve explicación de algunos de los conceptos más relevantes y utilizados en este toolkit.

Regulación

- Conjunto de instrumentos normativos por los cuales los gobiernos establecen los requisitos que los ciudadanos y empresas deben cumplir (Ver Cuadro 1).
- Reglas que norman las actividades económicas y sociales de los particulares, mediante las cuales se pretende garantizar el funcionamiento eficiente de los mercados, generar certeza jurídica, garantizar derechos de propiedad, evitar daños inminentes o bien atenuar o eliminar daños existentes a la salud o bienestar de la población, a la salud animal y vegetal, al medio ambiente, a los recursos naturales o a la economía.

Calidad Regulatoria (o calidad de la regulación)

Se refiere a la aplicación de los principios de una regulación de calidad (Ver Cuadro 1) para que ésta cumpla con los objetivos para los que fue creada, maximizando los beneficios para la sociedad.

Gestión Regulatoria

La Gestión Regulatoria –entendida como el conjunto de acciones y estrategias emprendidas por el gobierno para mejorar la calidad de sus regulaciones– es parte esencial del fortalecimiento de las capacidades para el ejercicio de las facultades estatales.

Reforma/Mejora Regulatoria

Se identifica con los cambios o reformas encaminadas a mejorar la calidad las regulaciones, así de manera genérica se refiere al conjunto de lineamientos u orientaciones explícitas que guían la gestión regulatoria del gobierno con el objeto de promover la mejora regulatoria de manera permanente. Tiene una connotación más dinámica que la reforma regulatoria.

Gobernanza Regulatoria

Implica un enfoque integral respecto al despliegue de:

- Políticas regulatorias
- Herramientas regulatorias
- Instituciones regulatorias

Describe una transformación sistémica compleja, que se extiende a distintos niveles (local, regional, nacional), poderes (Judicial, Legislativo, Transparencia) y sectores (público, privado).

Ciclo de Gobernanza Regulatoria

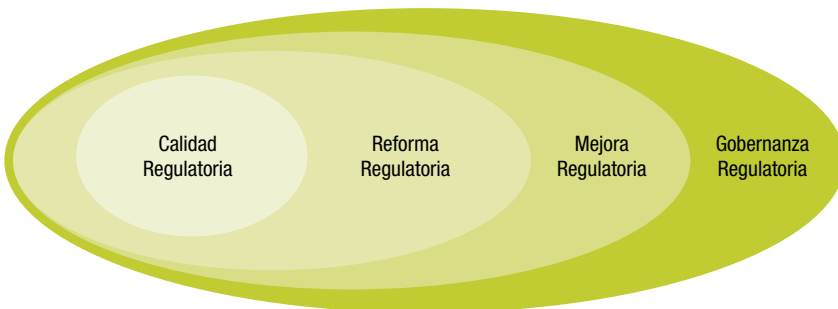
Se refiere a las distintas fases del ciclo regulatorio:

- vi. Planificación: los objetivos, recursos, capacidades y herramientas a utilizar son identificados de manera preliminar.
- vii. Desarrollo de la estrategia de política: se recaban opiniones de los actores involucrados y se definen los instrumentos de política.
- viii. Revisión y diseño: se establecen los objetivos, los agentes responsables, los plazos de ejecución, los recursos, las capacidades y las herramientas a utilizar.
- ix. Implementación y cumplimiento: se aplica la regulación, así como los recursos, capacidades y herramientas.
- x. Evaluación y monitoreo: se evalúa la consistencia de los resultados con los objetivos originalmente planteados.

Como se puede apreciar en la siguiente gráfica, estos conceptos – lejos de ser excluyentes – reflejan una evolución en el desarrollo y refinamiento del pensamiento en torno a lo que se entiende por una regulación de calidad.

Gráfico 1:

Evolución del proceso regulatorio



Elaboración: Senplades, 2014

El Plan Nacional para el Buen Vivir 2013-2017 estableció como política el “Mejorar la facultad reguladora y de control del Estado” (política 1.4) y dispuso seis lineamientos estratégicos, entre los que destaca el “fomentar la mejora y la reforma regulatorias en la administración pública ecuatoriana, para que contribuya a la consecución del régimen del Buen Vivir”.

El presente toolkit se inscribe como parte del esfuerzo del Estado ecuatoriano para consolidar e institucionalizar un sistema integral de regulación y control que fortalezca determinados objetivos nacionales planteados en el Plan Nacional para el Buen Vivir 2013-2017 como el cambio de la matriz productiva, la erradicación de la pobreza, la garantía en la prestación de servicios públicos de calidad y la consolidación de la transformación democrática del Estado, como ejes fundamentales dentro del modelo de desarrollo postulado para la sociedad del Buen Vivir.

ISBN 978-9942-07-821-6



9 789942 078216

