



NOTAS DE POLÍTICA EN MEJORA REGULATORIA

NO 1. AGOSTO 2024

Ideas generales

La evaluación *ex post* es una herramienta que se utiliza para determinar en qué medida las reglamentaciones implementadas cumplieron con los objetivos previstos originalmente. Al validar los efectos reales de las regulaciones implementadas, la evaluación *ex post* completa el ciclo regulatorio proporcionando una retroalimentación de las posibles enmiendas que hay que hacer, o de los cambios de enfoque que deben introducirse.

En la actualidad las evaluaciones *ex post* son el elemento más débil del ciclo regulatorio, debido a que no existen marcos jurídicos que establezcan la obligación legal de conducirlas. Esta etapa debe seguir fortaleciéndose por las aportaciones que brinda a las otras etapas en términos de evidencia para determinar si una regulación debe continuar, ser eliminada, modificada o reemplazada por una nueva.

*Sobre los autores

María Jimena Padilla Berrio

Abogada de la Universidad de Antioquia y economista de la Universidad Nacional de Colombia, magíster en Políticas Públicas de la Universidad de los Andes. Actualmente es la líder del Equipo de Mejora Regulatoria del Departamento Nacional de Planeación.

Aura Cristina Puentes León

Economista, especialista en finanzas, candidata a Magíster en Gobierno y Políticas Públicas en la Universidad Externado de Colombia. Actualmente se desempeña como consultora de mejora regulatoria y de proyectos de inversión del Departamento Nacional de Planeación y como coordinadora general de la RED Latinoamericana para la Investigación y Desarrollo de Políticas Públicas.

Erika Celene Sánchez Rodríguez

Economista y magíster en Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de Colombia. Se ha desempeñado como analista de medición y evidencia para la toma de decisiones en política pública para la Subdirección de Gobiernos y Asuntos Internacionales del DNP. Actualmente es estudiante de doctorado en Desarrollo Local y Cooperación Internacional en la Universidad Politécnica de Valencia - UPV.

Estefanía Ramírez Castillo

Economista, Politóloga y magíster en Políticas Públicas de la Universidad de los Andes, magíster en Evaluación de Políticas de la Universidad de Oxford. Actualmente es analista de datos del Departamento de Policía en Chicago, Estados Unidos.

EVALUACIÓN EX POST DE LA REGULACIÓN: RETOS Y OPORTUNIDADES EN EL CONTEXTO COLOMBIANO

*María Jimena Padilla Berrio, Aura Cristina Puentes León,
Erika Celene Sánchez Rodríguez, Estefanía Ramírez Castillo **

Las dinámicas cambiantes de la sociedad exigen que las regulaciones se adapten a las nuevas circunstancias que van emergiendo y desapareciendo, en línea con los procesos de transformación social y económica que surge, en gran medida por desarrollos y avances tecnológicos. Al respecto, es necesario evaluar los marcos regulatorios de manera periódica para evitar que las normativas se conviertan en barreras.

La Política de Mejora Normativa en Colombia, establecida inicialmente a través del Documento CONPES 3816 del 2014, se enfocó en la preparación y creación de capacidades para la institucionalización del *Análisis de Impacto Normativo (AIN)* como una forma de identificar tempranamente los impactos potenciales y alcances de una regulación, pero también como un mecanismo a partir del cual pudieran aplicarse evaluaciones posteriores a su implementación. La evaluación *ex post* es una etapa importante dentro del proceso de producción de regulaciones en tanto aporta insumos y elementos que contribuyen a tomar decisiones con base en los impactos y efectos de su implementación.

En materia de evaluación *ex post* de las regulaciones, el país estableció la obligación de evaluar algunas normas como los reglamentos técnicos, con miras a garantizar que las mismas respondan a las necesidades sociales y económicas de los sectores. Igualmente, las comisiones de regulación deben analizar el impacto del marco regulatorio de su sector de manera periódica, de acuerdo con la sostenibilidad, viabilidad, así como la dinámica socioeconómica.

Además del establecimiento de marcos normativos que establezcan la evaluación de regulaciones, Colombia ha avanzado en la generación y fortalecimiento de capacidades mediante el acompañamiento a las entidades, la expedición de la guía metodológica y el curso virtual de evaluación *ex post*, con el objetivo de tener herramientas a disposición de quienes desarrollen evaluaciones. No obstante, pese a los esfuerzos realizados, el país tiene retos todavía en la adopción sistemática de la metodología y en la definición de un organismo que supervise y revise la calidad de su aplicación. Hasta el momento el Departamento Nacional de Planeación (DNP) se ha encargado de la promoción de la evaluación *ex post*, la asistencia técnica a nivel nacional y territorial, y el desarrollo de lineamientos para su adopción.



A través del presente documento se busca entender, en un primer momento, la importancia de la evaluación *ex post* para mantener normas que respondan a las necesidades cambiantes de la sociedad. En segundo lugar, se hace un análisis del estado de la implementación de la evaluación *ex post* a nivel nacional e internacional. Finalmente, se presenta un balance de los retos y oportunidades nacionales a través de unas conclusiones y recomendaciones.

¿Qué es la evaluación *ex post* y cuál es su relevancia en la revisión regulatoria en Colombia?

La evaluación *ex post* de la regulación es una etapa del proceso regulatorio que puede considerarse de cierre y, a su vez, de apertura, tal como se plantea en el ciclo de gobernanza regulatoria¹ (ver figura 1). La finalidad de la evaluación es analizar los efectos o impactos de la implementación de una regulación o de un conjunto de regulaciones interrelacionadas. Su aplicación está orientada a determinar si la regulación ha cumplido con los objetivos para los cuales fue creada, y si estos logros han sido satisfactorios, con el fin de identificar posibles mejoras, ajustes o modificaciones que permitan su actualización periódica (OECD, 2018).

Diseñar regulaciones de calidad, que atiendan de manera adecuada las problemáticas sociales y económicas, depende de un proceso integral que vaya más allá del diseño y la implementación de las regulaciones y comprenda la importancia de hacer un seguimiento y monitoreo a su desempeño. Esto con el fin de conocer los efectos que han tenido las regulaciones después de su implementación, que apunten a tomar decisiones fundamentadas en los resultados conseguidos.

Evaluar las regulaciones permite tomar decisiones acordes con los contextos cambiantes de la sociedad, evitando que se configuren barreras normativas alrededor de disposiciones anacrónicas que no respondan a las necesidades de los sectores regulados y que se conviertan en un obstáculo para la innovación y el desarrollo de nuevos mercados y actividades económicas.

Alcances nacionales: ¿Qué se ha hecho en Colombia?

Según la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos - OCDE (2020), los países expiden regulaciones para lograr objetivos específicos; sin embargo, incluso cuando las regulaciones son cuidadosamente evaluadas, sus efectos no siempre se pueden predecir con precisión debido a que las preferencias, la sociedad y la tecnología cambian rápidamente. Así, es necesario verificar si las regulaciones existentes logran sus objetivos, evaluar si éstos siguen siendo relevantes, si se han materializado consecuencias adversas o no deseadas y si existen mejores alternativas para abordar los problemas que la regulación estaba destinada a corregir.

En América Latina y el Caribe la revisión de las regulaciones existentes se centra, principalmente, en la identificación de cargas administrativas y no en saber si se cumplieron sus objetivos. En Colombia no existe un proceso de evaluación o monitoreo sistemático² de los programas de mejora regulatoria o de las instituciones que abordan la calidad regulatoria (OECD, 2014), por lo cual cada institución es la responsable de evaluar las herramientas que emplea y la eficacia de las regulaciones que implementa. A través del documento CONPES 3816 de 2014, se recomendó un análisis de instrumentos técnicos y de intervención de producción normativa que contribuyen al fortalecimiento de la transparencia, efectividad y confianza en el país, dentro de los cuales se encuentra la evaluación *ex post*, con miras a examinar la efectividad, fallas e impacto de las decisiones normativas, suministrando fuentes de información y transformación de sistemas y acervos regulatorios.

2

¹ Puede consultarse sobre este tema la *Serie 01: La política de mejora regulatoria en Colombia: de la teoría a la práctica*, en https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/ModernizacionEstado/ERel/Serie_01_La_Politica_de_Mejora_Regulatoria_en_Colombia_De_la_teoria_a_la_practica.pdf

² Se entiende por proceso de evaluación o monitoreo sistemático a la realización de estas actividades de manera continua o regular.



Según la OCDE (2021), la evaluación *ex post* en Colombia se emplea esporádicamente por las agencias reguladoras en telecomunicaciones y en energía y agua, y está establecida para la expedición y/o modificación de los reglamentos técnicos mediante el Decreto 1468 de 2020. De esta manera, los ejercicios de evaluación *ex post* de la regulación en el país no se contemplan de manera sistemática, lo cual supone diversos retos en el marco de aspectos relacionados con la transparencia (**Tabla 1**), así como otros temas que se presentan a continuación:

Tabla 1
Colombia: Transparencia en todo el ciclo de la Política de Mejora Normativa

Informar al público con antelación que	Esta prevista una consulta pública	Importante
	Esta previsto que se lleve a cabo una evaluación de impacto regulatorio (RIA) Δ	Alguno
	Está previsto que se lleven a cabo evaluaciones <i>ex post</i>	Alguno
Consultar con las partes interesadas sobre	Proyecto de reglamento	Todo
	Evaluaciones normativas existentes	Nunca
Publicar en línea	Consultas en curso*	Importante
	Opiniones de los participantes en el proceso de consulta Δ	Todo
	AIN	Importante
	Evaluaciones de la normativa existente Δ	Nunca
Los formuladores de políticas utilizan	Sitio(s) web interactivo(s) para consultar con las partes interesadas Δ	Todo
	Sitio(s) web para que el público haga recomendaciones sobre las regulaciones existentes Δ	Todo
Los formuladores de políticas brindan una respuesta pública a	Comentarios de consulta Δ	Todo
	Recomendaciones realizadas en evaluaciones <i>ex post</i> □	Nunca

 Todo / □ Siempre / Δ Si	 Importante / □ Frecuentemente	 Alguno / □ A veces	 Nunca / Δ No
------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Fuente: OECD, Regulatory Policy Outlook (2021).

(i) Acceso a datos

Uno de los principales desafíos en la evaluación *ex post* es contar con datos confiables y completos. Puede ser complicado obtener acceso a información relevante y actualizada, especialmente si se trata de políticas implementadas hace varios años.

(ii) Diseño de la evaluación

La evaluación *ex post* requiere de un diseño metodológico sólido y riguroso. Es importante definir los indicadores adecuados, establecer grupos de comparación apropiados y tener en cuenta otros factores que podrían influir en los resultados, como cambios económicos o sociales.

(iii) Causalidad y atribución

Determinar la relación causal entre una política específica y sus impactos puede ser complejo. Es necesario tener en cuenta otros factores que podrían influir en los resultados, como el contexto económico, social y político, así como otros programas o intervenciones que puedan haber tenido efectos concurrentes.

(iv) Tiempo y recursos

La evaluación *ex post* es un proceso que requiere tiempo y recursos significativos. Realizar un seguimiento a largo plazo de los impactos de una política puede ser costoso y requerir personal especializado en evaluación.



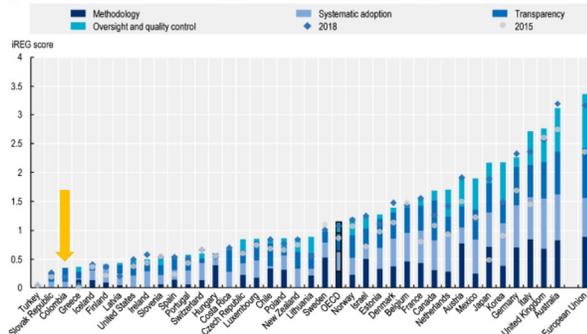
(v) Uso de los resultados

La evaluación *ex post* debe tener un impacto real en la toma de decisiones y en la mejora de las políticas públicas. Sin embargo, a menudo existe una brecha entre la generación de evidencia y su aplicación práctica. Es necesario promover una cultura de evaluación y fortalecer los mecanismos de retroalimentación entre los evaluadores y los responsables de la toma de decisiones.

En comparación con los países OCDE, Colombia ocupa una de las últimas posiciones en cuanto a la aplicación metodológica y sistemática de evaluaciones *ex post*, así como la supervisión y el seguimiento de las mismas. A nivel de leyes primarias, el país no cuenta con la aplicación de ejercicios de evaluación *ex post*. El **gráfico 1** presenta los resultados de implementación de evaluaciones *ex post* en leyes primarias a través del indicador de Política Regulatoria (iREG), que identifica el estado de los sistemas regulatorios en cada uno de los países, teniendo en cuenta sus esfuerzos en el desarrollo, implementación y evaluación de regulaciones.

Gráfico 1
Implementación de evaluación ex post en leyes primarias países OCDE

Figure 2.18. Composite indicators: *Ex post* evaluation for primary laws, 2021

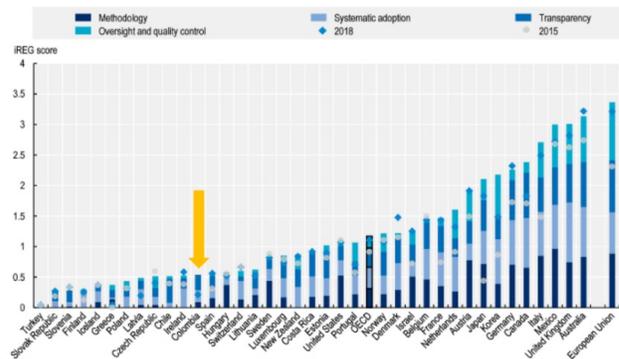


Fuente: OECD, Regulatory Policy Outlook (2021).

De cara a la implementación de evaluación *ex post* en regulaciones subordinadas, aunque los resultados del país en la medición realizada por la OCDE en 2021 no muestran un desempeño favorable, en los últimos tres años se han hecho esfuerzos importantes en el desarrollo de acompañamientos, convenios interinstitucionales, implementación de Estrategia de Generación de Capacidades, promoción y actualización de herramientas que han incentivado la implementación de evaluaciones *ex post* en las entidades tanto de orden nacional como territorial.

Gráfico 2
Implementación de evaluación ex post en regulaciones subordinadas países OCDE

Figure 2.19. Composite indicators: *Ex post* evaluation for subordinate regulations, 2021



Fuente: OECD, Regulatory Policy Outlook (2021).

Dentro de algunos de los esfuerzos realizados por el país se destaca el Concurso de Buenas Prácticas Regulatorias (CBPR), que desde el año 2021 ha reconocido y compartido las mejores prácticas en la implementación de la Política de Mejora Normativa (PMN) a nivel nacional y territorial. El CBPR ha establecido categorías basadas en las etapas del ciclo de gobernanza regulatoria y las herramientas empleadas para mejorar la calidad de las regulaciones. Una de las categorías ha sido la evaluación *ex post*, centrada en conocer y



documentar la aplicación de esta herramienta en el país. Esta categoría recibió solo cuatro postulaciones en su primera edición, lo que refuerza la observación de la OCDE de que las revisiones *ex post* son el elemento más débil del ciclo regulatorio debido a la falta de requisitos legales para su realización.

La Comisión de Regulación de Comunicaciones (CRC) ganó el primer lugar con su Estudio del Impacto Regulatorio de 2015-2017, empleando consultores expertos para evaluar normas complejas. El Ministerio de Salud y Protección Social obtuvo el segundo lugar por la evaluación del Decreto 3249 de 2006 sobre suplementos dietarios, realizada con la asesoría del Grupo Banco Mundial y el DNP. Esta evaluación ejemplifica cómo las entidades pueden recurrir a instrumentos nacionales para guiar sus evaluaciones *ex post*.

En la segunda edición del concurso, en 2022, la categoría de evaluación *ex post* recibió solo dos postulaciones, **(i)** el análisis de efectividad de la abogacía de la competencia de la SIC y **(ii)** el estudio de impacto del marco regulatorio de la CRC. La SIC ganó por su análisis exhaustivo de recomendaciones normativas, mientras que la CRC quedó en segundo lugar por sus evaluaciones de impacto de diversas resoluciones regulatorias.

Para la tercera edición, en 2023, se recibieron un total de 42 postulaciones en las diferentes categorías. En lo que respecta a la categoría de evaluación *ex post*, se presentaron cuatro iniciativas que demostraron un alto nivel de compromiso y rigurosidad de parte de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN), la Superintendencia de Industria y Comercio, el Ministerio de Salud y Protección Social y la Comisión de Regulación de Comunicaciones (CRC), llevando a cabo para estos últimos casos una evaluación de los Decretos 3770 de 2004 y 4725 de 2005, cuyos logros incluyeron la aplicación de entrevistas para reconstruir el árbol de problemas y el uso de diversas fuentes de información para el análisis y evaluación de la Resolución CRC 5929 de 2020, enfocándose en la eliminación de la compensación automática de llamadas caídas y la reducción del tiempo para cambiar de operador en telefonía

móvil. Los resultados mostraron el impacto positivo de estas medidas en la portabilidad numérica y la concentración del mercado.

El Concurso de BPR ha contribuido significativamente a la práctica de la evaluación *ex post* en Colombia, al visibilizar la importancia de éstas como una práctica esencial para asegurar la efectividad y eficiencia de las regulaciones, incentivando a las entidades a realizarlas, incluso sin ser un requisito legal. Además, ha promovido el desarrollo de capacidades internas para llevar a cabo estas evaluaciones, motivando a las entidades a contratar expertos y utilizar metodologías rigurosas. También ha facilitado la creación de procedimientos internos específicos, como el “*Procedimiento de implementación de la Política de Mejora Normativa*” promovido por el Departamento Nacional de Planeación y el Proyecto de Convergencia Regulatoria, para que las entidades del orden nacional y territorial cuenten con un único instrumento que recopile todas las disposiciones legales, herramientas, guías y referencias para facilitar su cumplimiento y observancia en la regulación, mejorando la sistematización y calidad de las evaluaciones *ex post*.

La colaboración entre entidades y la transferencia de conocimientos han sido otros beneficios del concurso. Ejemplos de esto incluyen la colaboración del Ministerio de Salud y Protección Social con el Invima y el apoyo recibido del Banco Mundial y el DNP. Asimismo, el concurso ha mejorado la toma de decisiones regulatorias al proporcionar información valiosa sobre las fortalezas y debilidades de las regulaciones existentes, lo que ha llevado a diseñar estrategias para aumentar la efectividad y la receptividad de las regulaciones.

Otro de los esfuerzos realizados por el país en materia de evaluación *ex post* de la regulación se relaciona con el proyecto suscrito en el año 2019, entre el DNP, el Ministerio de Comercio, Invest In Bogotá, Colombia Productiva y la International Finance Corporation (IFC) del Banco Mundial, con el fin de contribuir a la mejora de la transparencia, eficiencia y predictibilidad del entorno regulatorio en Colombia, mediante la identificación, y fortalecimiento de buenas prácticas regulatorias.



Este proyecto tuvo dos componentes fundamentales y cuyo objetivo fue:

- (i) Definir y aplicar distintas metodologías para la revisión *ex post* de la regulación.
- (ii) Apoyar el establecimiento de un sistema de análisis de impacto regulatorio *ex ante* nacional y subnacional.

En este sentido, con apoyo de los cooperantes, entre el año 2020 y 2022, se adelantaron seis evaluaciones *ex post* a seis regulaciones de entidades como el Ministerio de Salud y Protección Social, el Instituto Colombiano Agropecuario, la Unidad de Regulación Financiera y el Ministerio de Transporte. Los hallazgos y conclusiones de estos ejercicios permitieron tomar decisiones sobre la derogatoria, modificación y/o actualización de las regulaciones que pudiesen encontrar dificultades para la consecución de los objetivos previstos inicialmente.

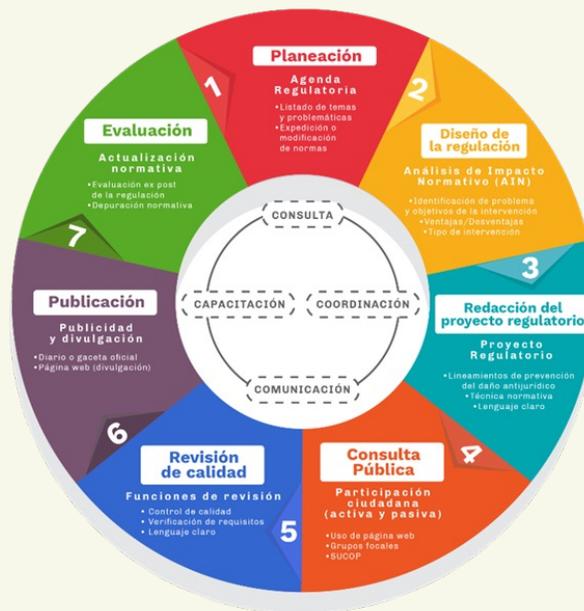
La evaluación *ex post* se ha consolidado como un catalizador de innovación en la regulación, permitiendo identificar oportunidades de mejora y promover la adopción de soluciones innovadoras que fortalecen la efectividad y eficiencia de la regulación, contribuyendo al desarrollo de un entorno regulatorio más dinámico y adaptativo.

Recuadro 1.

Procedimiento de implementación de la Política de Mejora Normativa. Proyecto de Convergencia Regulatoria para Dispositivos Médicos

El DNP, a lo largo del 2022, apoyó la elaboración de las directrices del Ministerio de Salud y Protección Social para la expedición de actos administrativos que consideran todas las etapas desde la planeación hasta la evaluación (**figura 1**). Con el proyecto se buscó que las áreas responsables cumplan con la implementación de la Política de Mejora Normativa, siguiendo las buenas prácticas regulatorias y normativas aplicables a la expedición de actos administrativos.

Figura 1
Ciclo de gobernanza regulatoria y herramientas del proceso regulatorio



Fuente: Elaboración propia DNP (2023).

Derivado del ejercicio con el Ministerio de Salud y Protección Social se identificó la importancia de seguir una hoja de ruta para la evaluación *ex post*, así como el uso de herramientas que facilitan el proceso. De acuerdo con estas conclusiones se resalta:



- La importancia de contar con un análisis y justificación de la necesidad de la evaluación, teniendo en cuenta los efectos económicos y sociales, su incidencia en los derechos fundamentales, su legalidad, o el nivel de riesgo para la protección de los objetivos legítimos.
- El valor de incluir a los actores interesados, beneficiados y/o afectados por la problemática antes de la regulación, al igual que los actores involucrados en la implementación y su evaluación. Desde una etapa temprana de la evaluación es vital establecer la información con la cual se cuenta y la que deberá ser recolectada a través de grupos de valor o de interés para medir la consecución de los objetivos generales, objetivos específicos o efectos deseados e indeseados.
- Si la regulación no cuenta con un AIN *ex ante*, se deberán construir los objetivos de la regulación, establecer la teoría de cambio, definir las variables de resultado y su respectiva operacionalización (cómo se medirán).
- Una vez recolectada la información disponible, es posible plantear la pregunta que la evaluación busca resolver, así como el tipo de evaluación (si aplica una evaluación de procesos, de resultados o del impacto de la regulación). Cada tipo de evaluación, a su vez, tiene unas metodologías asociadas, y su elección dependerá de los datos disponibles, los supuestos que se cumplan y el interés del equipo evaluador.
- Llevar a cabo una evaluación del impacto de la regulación puede ser complejo si no se cuenta con un AIN, con la definición de las variables de resultado con sus respectivos indicadores de seguimiento y evaluación.
- En este ejercicio también se resaltó la importancia de someter a consulta pública las diferentes fases de la evaluación *ex post*, desde el proyecto regulatorio hasta la versión final del documento, con el fin de evitar hacer cambios radicales en las fases posteriores de la evaluación que retrasen los resultados, y de prever posibles obstáculos en la implementación de la evaluación.
- En el procedimiento también se resaltó la importancia de revisar normas y referencias internacionales que se han desarrollado como parte de los compromisos vigentes, para que en la evaluación se determine si la regulación en la actualidad cumple con las normas y referencias internacionales. Este paso es crucial en el contexto actual de explotación tecnológica y de innovaciones, pues las regulaciones deberían adaptarse a esas condiciones cambiantes.

Alcances internacionales

De acuerdo con la OCDE (2018, 2020, 2021), desde 2017 los países miembros han logrado importantes avances en sus prácticas de evaluación *ex post*, mediante la creación de herramientas que permiten reconocer la retroalimentación de las regulaciones existentes y el incremento de los organismos de supervisión, encargados de asesorar y orientar a los funcionarios en el proceso de ejecución de evaluaciones de este tipo. Dentro de estos avances se reconocen casos como los de Canadá, Australia, México, Portugal, entre otros, representados en la **tabla 2**, quienes han optado por cambios sustanciales en los sistemas de evaluación *ex post* y han fortalecido la aplicación de la metodología.

Tabla 2
Avances internacionales en la aplicación metodológica de evaluación *ex post*

País	Avances aplicación metodología de evaluación <i>ex post</i>
Canadá	Actualizó la <i>Cabinet Directive on Regulation</i> para garantizar que las entidades públicas elaboren la evaluación de las regulaciones subordinadas y brinden orientación y capacitación sobre su desarrollo.
Países Bajos	Mejóro la supervisión y el control de calidad de las regulaciones en términos de eficacia y de efectividad. La agencia <i>Budget Inspectorate</i> ahora es responsable de revisar la calidad de las evaluaciones <i>ex post</i> y ha desarrollado una caja de herramientas para orientar a los funcionarios en la aplicación de evaluaciones <i>ex post</i> .
Portugal	Se consolida la Agencia para la Modernización Administrativa en 2017, siendo el principal organismo de supervisión regulatoria, la cual asumió las funciones de coordinar las evaluaciones <i>ex post</i> de las regulaciones subordinadas en toda la Administración pública y de ayudar a los funcionarios a llevarlas a cabo.
Australia	Implementó una herramienta para la "revisión post-implementación (RPI)", cuyo objetivo se centra en evaluar dos aspectos de la regulación: (i) si sigue siendo apropiada; y (ii) si ha sido efectiva y eficiente en el cumplimiento de sus objetivos. Para ello, todas las entidades están obligadas a elaborar una RPI, incluidas las que cuenten con autonomía, que elaboren o revisen regulaciones que tengan impacto en las empresas, organizaciones comunitarias o en los individuos.



País	Avances aplicación metodología de evaluación ex post
Reino Unido	Al igual que Australia, desarrolló una herramienta de “Revisión Post Implementación (RPI)” para precisar en qué medida la regulación ha alcanzado sus objetivos originales, si siguen siendo los apropiados, si todavía es necesaria esa normativa, si continúa siendo la mejor opción para alcanzarlos; y, por último, si pudiera llegarse a ellos de otra forma menos onerosa que permita reducir las cargas a las empresas o incrementar el bienestar social general. El Reino Unido está a la vanguardia de muchos otros países de la OCDE, pues se caracteriza por comprender la importancia de la evaluación <i>ex post</i> de las regulaciones. Por esta razón, en los últimos años ha proporcionado información valiosa para los programas y procesos clave en la materia, tales como la evaluación de impacto y el programa de simplificación.
México	Estableció un esquema periódico que exige que todas las regulaciones subordinadas donde se definen costos de cumplimiento se evalúen cada cinco años, para conocer si aún están logrando sus objetivos.

Fuente: Creación propia con base al Regulatory Policy Outlook, OCDE (2021).

Pese a los avances, los países de la OCDE invierten pocos recursos en este tipo de mecanismos, lo que deja incompleto el ciclo de vida de la política regulatoria, centrandose sus enfoques principalmente en la etapa de diseño. Según la OCDE (2019), entre 2019 y 2021, solo el 27% de los países integrantes a la organización han adoptado evaluaciones *ex post*, y solo algunos como Austria, Alemania, Italia, Corea y el Reino Unido tienen un requisito sistemático para aplicar evaluaciones *ex post* a leyes primarias y regulaciones subordinadas. De esta manera, se evidencia la necesidad de incorporar herramientas que generen información relevante para mejorar la toma de decisiones a partir de evidencia y participación.

Algunos retos y oportunidades

Dada la importancia de evaluar las regulaciones y de contar con un proceso sistemático y consistente, existen algunos retos y oportunidades para el país sobre el tema que se exponen a continuación, al tiempo que se presentan algunas recomendaciones y aspectos claves para incentivar el desarrollo de la evaluación *ex post* en Colombia.

Limitada disponibilidad de datos

Los datos son el insumo principal para evaluar los efectos o cambios esperados. En Colombia, la publicación de datos administrativos en portales de datos abiertos no es una práctica recurrente de las entidades, hecho que limita la información disponible para aplicar evaluaciones. Asimismo, no es común elaborar un AIN previo a la formulación de la regulación que permita la recolección de datos para estimar sus efectos. Así, en el marco de la estrategia de fortalecimiento de capacidades, el DNP ha llevado a cabo acompañamientos a las entidades en los que se ha identificado que la falta de evidencia desalienta la implementación de ejercicios de evaluaciones *ex post*. Por esta razón, una oportunidad para mejorar en estos frentes es trabajar en la recopilación de datos de calidad que faciliten las evaluaciones de las intervenciones posteriores.

Escasez de capacidades técnicas, recurso humano y tiempo disponible para elaborar las evaluaciones ex post

Las evaluaciones *ex post* son intensivas en tiempo y en recurso humano, lo cual representa un reto para las entidades que no cuentan con los recursos necesarios. Adicionalmente, se requieren conocimientos técnicos especializados en manejo de bases de datos, análisis de información y aplicación de métodos de evaluación. De esta manera, cuando la evaluación no ha sido planeada con anticipación y no se cuenta con un equipo capacitado para efectuarla, los funcionarios



asumen la curva de aprendizaje del conjunto de conocimientos especializados que implica, y con ello los tiempos de evaluación se extienden. Por lo anterior, se hace necesario formar y fortalecer las capacidades técnicas dentro de las entidades que deben aplicar evaluaciones en el marco de la política de mejora normativa.

Ausencia de reglamentación para la evaluación ex post

En la actualidad, con excepción de lo dispuesto en el Decreto 1468 de 2020 para los reglamentos técnicos, el país no ha adoptado requisitos automáticos de evaluación ex post y no se exige su obligatoriedad. Por ello, al no ser vinculante, las entidades carecen de incentivos para generar capacidades o crear una institucionalidad, lo cual genera discrecionalidad a la hora de realizar evaluaciones, y ello implica que a un número considerable de regulaciones no se les realice seguimiento y, por lo tanto, se desconozca sus efectos sobre la sociedad.

Insuficiente revisión sistemática y periódica del inventario de las regulaciones

Teniendo en cuenta los resultados de la encuesta de inventarios normativos promovida por el Departamento Nacional de Planeación (2022), se determina que a nivel territorial se carece de un repositorio normativo sólido que permita hacer seguimiento a la producción regulatoria y no se cuenta con una estrategia consolidada para digitalizar. En la mayoría de los casos, las normas digitalizadas se almacenan como archivos tipo imagen, lo cual dificulta la revisión de texto de los archivos y el manejo de la información de esos documentos de manera masiva.

Experiencias insuficientes de evaluaciones ex post en el territorio

La mayoría de las entidades de orden territorial no hacen evaluaciones ex post a las regulaciones de su competencia, lo que implica la ausencia de evidencia e información sobre los efectos de las regulaciones y el cumplimiento de los objetivos para las cuales fueron diseñadas.

Escaso monitoreo y seguimiento sistemático a la regulación

Utilizar herramientas de seguimiento y monitoreo permite determinar cómo se está implementando la regulación, si está funcionando de acuerdo con los objetivos para los que fue creada y si los resultados alcanzados en cada periodo de estudio se acercan a las expectativas iniciales sobre la regulación. En Colombia, el monitoreo y seguimiento de las regulaciones no es una práctica común entre las entidades reguladoras, y en consecuencia, es escasa la información que dé cuenta de los avances de cada regulación, limitando el desarrollo y la calidad de una evaluación ex post.

Carencia de institucionalidad para la coordinación, impugnación, facilitación y promoción de la evaluación ex post en Colombia

Si bien el DNP es el líder y encargado de promover las buenas prácticas regulatorias en el país, a partir de las recomendaciones de la OCDE, la ausencia de un esquema de gobernanza impide la existencia de sistemas de supervisión y rendición de cuentas que aseguren el seguimiento de un proceso sistemático, y que las revisiones se lleven a cabo adecuadamente. La ausencia de una agencia exclusiva de regulación que se encargue de la calidad y la supervisión regulatoria en el país dificulta la coordinación y coherencia de los esfuerzos que se puedan realizar en esta materia a nivel territorial y nacional.

3 A la fecha el DNP no tiene conocimiento de alguna evaluación ex post realizada por entidades de orden territorial en el país.



Recomendaciones de mejora y aspectos clave para incentivar la aplicación de la evaluación ex post en Colombia

De acuerdo con los retos y oportunidades que tiene el país en materia de evaluación *ex post*, a continuación se relacionan algunas recomendaciones para su fortalecimiento:

Institucionalizar el AIN.

La institucionalización del AIN facilita el ejercicio de la evaluación *ex post*, en tanto se establecen indicadores y metas que permiten un seguimiento y monitoreo riguroso de la evaluación. El proceso de la regulación es un ciclo que se alimenta de los datos obtenidos mediante las herramientas empleadas en etapas anteriores, si el AIN se convierte en una práctica rutinaria se estarían reduciendo tiempos en la elaboración de la evaluación *ex post*.

Establecer alianzas con centros de pensamiento, organismos multilaterales y universidades.

Las evaluaciones *ex post* requieren de habilidades técnicas que pueden ser difíciles de encontrar en todas las entidades. Por esta razón, para suplir esas limitaciones en el recurso humano, se pueden formalizar alianzas con otras organizaciones para intercambiar conocimientos y dejar capacidades instaladas en las entidades.

Reglamentar la evaluación ex post para regulaciones relacionadas con la garantía de los derechos fundamentales, con impactos potencialmente sustanciales sobre la sociedad, medio ambiente o la economía, que no hayan sido evaluadas recientemente.

Para las regulaciones que tengan altos impactos percibidos en términos económicos, ambientales y sociales, o que se relacionan con la garantía de derechos fundamentales, es deseable incorporar los requisitos de revisión en el marco regulatorio. En la actualidad, sólo los reglamentos técnicos están sujetos a aplicar evaluaciones *ex post* de manera sistemática cada 5 años, y en las comisiones de regulación un análisis del impacto del marco

regulatorio de su sector correspondiente. Esto deja por fuera un número considerable de regulaciones que no se evalúan y pueden tener años en vigencia sin saber si realmente funcionan.

Seguir una hoja de ruta o proceso sistemático para la elaboración de la evaluación.

Contar con un paso a paso para elaborar las evaluaciones ayuda tanto a anticipar dificultades, como a considerar diferentes elementos que, aparte de conducir a una evaluación rigurosa, esté alineada con los objetivos de la regulación. Además de la expedición de la guía metodológica, se requiere la actualización continua de este instrumento y las herramientas que lo complementan por parte del DNP, de tal manera que se vayan incorporando los nuevos elementos y fundamentos dispuestos para las evaluaciones de las normativas.

Promover el uso sistemático de la evaluación ex post de regulaciones, programas e instituciones para la mejora regulatoria.

La evaluación *ex post* de las regulaciones debe ser llevada a cabo por todas las instituciones con facultades regulatorias, las cuales han de analizar si las regulaciones siguen siendo las adecuadas después de cierto tiempo de haber entrado en vigencia. Es importante que se haga bajo el principio de proporcionalidad, pues la profundidad del análisis y el nivel de esfuerzo dedicado a la evaluación ha de ser proporcional a la importancia de la regulación.

Evaluar las regulaciones/normas existentes de manera periódica.

Para hacer efectiva la evaluación *ex post* de las normas es necesario efectuar estos ejercicios de forma periódica, con el fin de mantener los acervos regulatorios actualizados y vigentes. Se requiere empezar a establecer estrategias en pro de fortalecer los inventarios normativos territoriales, también hace falta tener en cuenta las capacidades institucionales propias de las entidades. Para ello, debe analizarse la categoría administrativa de los entes territoriales, y establecer lineamientos para la consolidación de inventarios normativos.



Incentivar el desarrollo de ejercicios de evaluaciones *ex post* en las entidades de orden territorial.

Para efectuar un análisis sólido sobre los impactos del marco regulatorio en Colombia, es necesario incentivar ejercicios de evaluación *ex post* en las diferentes entidades territoriales, que les permita fortalecer la toma de decisiones, así como disminuir los costos y crear aprendizajes en materia de regulación dentro de los mismos. Las experiencias que puedan obtener las diferentes entidades territoriales en la elaboración de evaluaciones *ex post* puede facilitar el intercambio de conocimientos entre ellas y la conformación de comunidades de buenas prácticas.

Definir un marco de gobernanza e institucionalidad de la evaluación *ex post* —asignando las funciones de coordinación, impugnación, facilitación y promoción— a un organismo de supervisión regulatoria.

Dentro de la administración del gobierno es necesario que existan sistemas de supervisión y rendición de cuentas, con el fin de asegurar que las evaluaciones se lleven a cabo de manera correcta y siguiendo las recomendaciones internacionales. El organismo de supervisión regulatoria deberá contar con los recursos necesarios para brindar información, asesoría y revisiones a las evaluaciones desarrolladas por las entidades.

Evaluar la aplicación de la política de mejora regulatoria para estimar sus impactos.

Es primordial revisar el desempeño de los programas de mejora regulatoria para identificar y evaluar si la política se está implementando de manera efectiva y si las reformas producen el impacto deseado, de acuerdo con el objetivo definido. Para medir el impacto de la política de mejora regulatoria desde el DNP se impulsó la inclusión de la política en el Modelo Integrado de Planeación y Gestión (MIPG), lo que permite medir la adopción de las diferentes herramientas incluyendo la evaluación *ex post* por parte de las entidades. Adicionalmente, se vienen desarrollando mediciones sobre la calidad y competitividad regulatoria, y el ambiente para hacer negocios. Todas estas mediciones ayudan a

construir evidencia sobre el desempeño regulatorio y ofrecen un punto de referencia para mejorar el cumplimiento de los requerimientos de la política regulatoria por parte de las entidades, al identificar barreras, cuellos de botella y buenas prácticas regulatorias.

Bibliografía

- Departamento Nacional de Planeación (2022). Encuesta inventarios normativos. <https://app.powerbi.com/viewr=eyJrIjoiaNzlmNTExM2MtNjNiMCO0MGNiLWFhNWEtNTg4Njg2MjQ5ZjRlIiwidCI6IjA0MjYwZTlwLTlzNGMtNGM5Zi1hOWRkLTc5Mjg2Yj-FiNzBhYyIsImMiOjR9&pageName=ReportSectionccc9714d-97c830e39001>
- OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos). (2012). Recomendación del Consejo Sobre Política y Gobernanza Regulatoria. OECD Publishing.
- OCDE (2014). Estudio de la OCDE sobre la política regulatoria en Colombia. <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Desarrollo%20Empresarial/Estudio%20OCDE%20Politica%20Regulatoria%20Colombia%202013.pdf>
- OCDE (2018). Análisis *ex post* de la regulación: Prácticas y lecciones de países de la OCDE. [https://www.oecd.org/centrodemexico/publicaciones/OCDE%20\(2018\)%20An%C3%A1lisis%20Expost.pdf](https://www.oecd.org/centrodemexico/publicaciones/OCDE%20(2018)%20An%C3%A1lisis%20Expost.pdf)
- OCDE (2020). Panorama de las administraciones públicas América Latina y el Caribe 2020. https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Panorama_de_las_Administraciones_P%C3%BAblicas_Am%C3%A9rica_Latina_y_el_Caribe_2020.pdf
- OECD (2019). Chapter 7. Regulatory Governance, Ex post evaluation of regulation. En OECD, Government at a Glance 2019. OECD Publishing Paris.
- OECD (2021). OECD Regulatory Policy Outlook 2021. <https://www.oecd-ilibrary.org/sites/38b0fdb1-en/index.html?itemId=/content/publication/38b0fdb1-en>



Departamento
Nacional de Planeación

Dirección de Gobierno,
Derechos Humanos y Paz

Subdirección de Gobierno
y Asuntos Internacionales

Mejora Regulatoria

Calle 26 No. 13-19
Edificio ENTerritorio

Bogotá D.C., Colombia
Teléfono: (057+1) 381-5000

www.dnp.gov.co