



**TODOS POR UN
NUEVO PAÍS**
PAZ EQUIDAD EDUCACIÓN



DNP Departamento
Nacional
de Planeación

**Reporte:
Aproximación al
inventario normativo
por medio del piloto
Big Data regulatorio**





DNP Departamento
Nacional
de Planeación

Reporte: Aproximación al inventario normativo por
medio del piloto Big Data regulatorio

Dirección General
Simón Gaviria Muñoz

Subdirección General Sectorial
Luis Fernando Mejía Alzate

Secretaría General
Édgar Antonio Gómez Álvarez

Grupo de Mejora Normativa
Cesar Augusto Pabón Camacho

Colaboración

Jessika Rey Sepúlveda
José Mejía Ciro
Katia Galera Gelvez
Melisa Pacheco Flórez
Laura Jiménez Cortes

Edición

Adriana Sabogal Moreno

Grupo de Comunicaciones y Relaciones Públicas
Wiston Manuel González del Río
Coordinación

Carmen Elisa Villamizar Camargo
Corrección de estilo y diagramación

© Departamento Nacional de Planeación
Calle 26 N.º 13-19
Teléfono: 3815000
www.dnp.gov.co

Con el apoyo de:
La Embajada Británica Colombia



Embajada Británica
Colombia

1. | MOTIVACIÓN

La producción normativa ocupa un espacio central en la implementación de políticas públicas, siendo el medio a través del cual se estructuran los instrumentos jurídicos que materializan gran parte de las decisiones del Estado, y cuyo impacto es tan importante como el de la política fiscal y monetaria. Sin embargo, el afán de intervención mediante normatividad, sin un análisis de la complejidad detrás de la problemática, conlleva a la expedición de una gran cantidad de regulaciones dirigidas a intervenir consecuencias y síntomas de los problemas, pero no a las causas reales de los mismos.

En este contexto, a nivel internacional ha surgido una necesidad colectiva de desarrollar herramientas de política pública que propendan por mejorar la calidad y la coherencia de la regulación, garantizando no sólo la participación efectiva de los ciudadanos y grupos de interés, sino también analizando técnicamente sus posibles impactos económicos, fiscales, ambientales y sociales.

Colombia no ha sido la excepción a esta regla. Aunque todavía no existe un marco normativo definido, durante los últimos años el Gobierno Nacional ha venido trabajando arduamente en la implementación de esta hoja de ruta de política de mejora regulatoria. En particular, en respuesta a las recomendaciones de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE, 2014), se publicó el documento del Consejo Nacional de Política Económica y Social-CONPES 3816 de 2014 “Mejora normativa: Análisis de Impacto”, el cual plantea las estrategias preparatorias para la adopción plena de una política integral de mejora regulatoria en Colombia. Esto incluye la implementación del Análisis de Impacto Normativo (AIN)¹, la estrategia de generación de capacidades y los lineamientos en términos de consulta pública, entre otros.

Aunque históricamente se ha marginado del debate público, una de las estrategias que ha cobrado particular protagonismo en los últimos años ha sido la consolidación y unificación del acervo normativo colombiano. Lo anterior con el propósito de establecer de manera sencilla un inventario de las normas vigentes e identificar cuáles son los principales problemas que enfrenta la regulación en la actualidad.

Consciente de esta situación, el Departamento Nacional de Planeación (DNP), con el apoyo de la Embajada del Reino Unido, presenta la primera

edición del informe trimestral de aproximación al inventario normativo de Colombia. El correcto dimensionamiento de la regulación no solo es relevante para las entidades reguladoras, sino para los hacedores de la política pública en general, quienes pueden tomar medidas adecuadas, encaminadas a desarrollar la política de mejora normativa en nuestro país.

En particular, este informe brinda la oportunidad al lector de consultar los principales indicadores de la regulación, haciendo uso de un nuevo piloto de Big Data que permite obtener la información de la normatividad colombiana contenida en el Diario Oficial² de la Imprenta Nacional. En nuestra primera edición se realiza un diagnóstico general de la expedición de normas en el país durante lo corrido del siglo, donde evidenciamos los avances más representativos, a la vez que ponemos de presente los desafíos que determinan el desarrollo de la política hacia el futuro.

Para resumir, los principales resultados de este primer ejercicio permiten indicar que al compararlo internacionalmente, nuestro país presenta un gran rezago en términos de regulación, lo que afecta la competitividad y el desarrollo económico del país. Ahora bien, haciendo uso del piloto de Big Data sobre la información contenida en el Diario Oficial, se encuentra que la producción normativa ha estado concentrada en resoluciones (que reúnen el 73% de la producción normativa) y que ha presentado una tendencia ascendente en los últimos años, explicado principalmente por el aumento de normatividad que se puede considerar como “no sustancial” (es decir, relacionada a temas de carácter administrativo). De igual manera, es de notar que la emisión de resoluciones por parte del sector Vivienda, Ciudad y Territorio ha aumentado significativamente en los últimos años, mientras que la emisión de Decretos ha estado concentrada en el sector Hacienda y Crédito Público, así como Relaciones Exteriores.

Luego del análisis de la base de datos, se considera necesario concentrar esfuerzos en la reglamentación de la utilización que se le debe dar a cada uno de los distintos actos administrativos en Colombia. Es decir, en definir qué tipo de acto se utilizará para cada tema (sustancial o no sustancial), pues no hay una claridad al respecto, lo que hace difícil un control y seguimiento de las mismas. Seguidamente, es muy importante hacer énfasis en la obligación de publicación de actos administrativos

¹ El AIN es una herramienta para mejorar la toma de decisiones de política pública. Basándose en evidencia, permite establecer los costos, beneficios, objetivos, grupos afectados y alternativas existentes para encontrar la alternativa de intervención más adecuada y eficiente.

² Para este estudio se utilizaron únicamente las normas publicadas en el Diario Oficial, que se puede consultar en la página oficial de la Imprenta Nacional de Colombia: <http://www.imprenta.gov.co/portal/page/portal/IMPRENTA/Productos/DiarioOficial>.

de carácter general en el Diario Oficial y exigir su cumplimiento, para así contar con una base única que permita identificar las falencias y virtudes de la manera en la cual se expide normatividad en el país y aplicar una política de mejora regulatoria más acorde a la realidad.

En este contexto, el informe da cuenta del enorme potencial que tiene esta fuente de información y la importancia del tema a nivel de política pública. Es así como este primer reporte representa el punto de lanza de las próximas ediciones e incluso menciona algunos de los temas que serán tratados más adelante.

2. |METODOLOGÍA

Para el análisis de la información normativa en Colombia, se realizó un piloto de Big-Data regulatorio con base en la información publicada en el Diario Oficial en la página web de la Imprenta Nacional de Colombia.

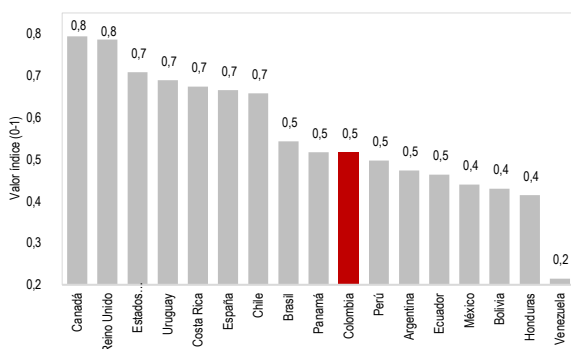
Este proceso de recolección de información comprendió cuatro etapas. En primer lugar, el desarrollo del piloto comenzó con una fase de recolección de la información a través de un proceso de Web-Scraping³, por medio del cual se extrajo la información disponible en los resúmenes de los diarios oficiales publicados entre enero de 2000 y diciembre de 2016. En segundo lugar, se procedió a una fase de identificación de patrones de la base de datos mediante un proceso de Data-Mining (o minería de datos), con el objetivo de encontrar de manera automatizada patrones repetitivos, tendencias o reglas. Posteriormente se procedió a una tercera fase del piloto, en la cual se empalmaron los patrones identificados con una estandarización de información conocida previamente.

Para esto se asoció la información de la base de datos con las instituciones del orden nacional expuestas en el Sistema de Información y Gestión del Empleo Público (SIGEP)⁴.

Con base en los resultados anteriores, y teniendo en consideración que el CONPES 3816 establece el alcance de la política de Mejora Normativa inicialmente al orden nacional, y específicamente a la Rama Ejecutiva, se procedió a una etapa final del piloto en la cual se consolidó una base de datos exclusiva para los actos administrativos emitidos por las instituciones de la Rama Ejecutiva de orden Nacional. En ese sentido, se obtiene una base de datos final con 94,748 observaciones – actos administrativos publicados- en torno a los resúmenes de los diarios oficiales publicados entre enero de 2000 y diciembre de 2016.

3. |RESULTADOS

Gráfico 1. Índice de Cumplimiento Regulatorio, 2016



Para el año 2016, Colombia ocupó el puesto 51 entre 103 países, respecto del Índice de Cumplimiento Regulatorio del World Justice Project, que mide el grado en que las regulaciones se aplican y se hacen cumplir de manera justa, clara y eficaz.

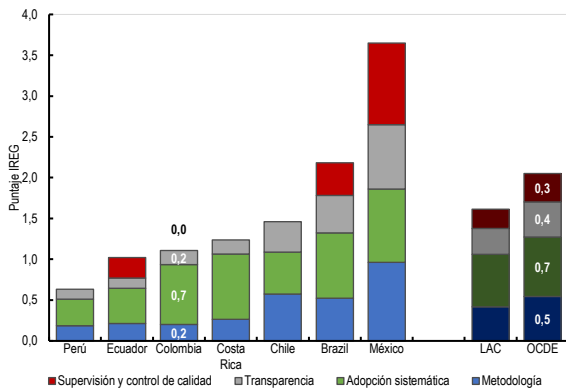
Al comparar regionalmente, Colombia ocupa el número 15 en América Latina, por detrás de países del continente como Uruguay, Costa Rica, Chile y Brasil. Lo anterior pone en evidencia el rezago del país en términos de política regulatoria.

³ Web-Scraping es una técnica de procesamiento de información utilizada a través de programas de software para extraer información de sitios web.

⁴ Teniendo en cuenta que algunas instituciones han cambiado de nombre durante el período 2000-2016, se hizo necesario ingresar estos nombres manualmente en la base de datos ya que el SIGEP no contempla dichos cambios.

Fuente: (World Justice Project: Rule of Law Index 2016)

Gráfico 2. Indicador compuesto: participación de los interesados en el desarrollo de la regulación subordinada

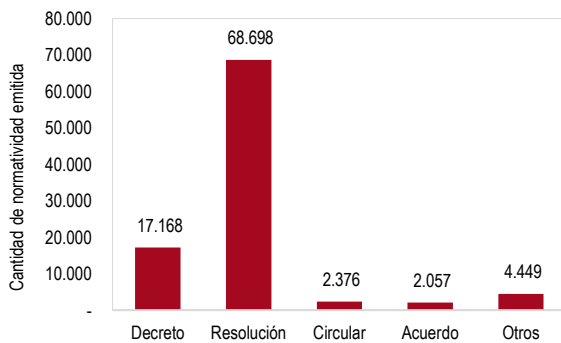


No0ta: el indicador tiene una puntuación máxima de 4, es decir de 1 por cada categoría que lo compone. Cuantas más prácticas recomendadas por la OCDE sean aplicadas por un país, mayor será su puntaje.
Fuente: (IREG, 2016)

En el indicador compuesto de participación de los interesados en el desarrollo de la regulación subordinada de la OCDE, Colombia demuestra su mayor puntuación (0,7 de 1) en la adopción sistemática de la política, explicado por CONPES 3816. Sin embargo, en las demás categorías (especialmente en la de supervisión y control de calidad) el país presenta una puntuación cercana a cero, evidenciando los problemas de consulta pública de la regulación.

En América Latina se destaca el desempeño de México, donde se encuentra una entidad encargada de la política regulatoria (COFEMER) y el AIN ya es una herramienta obligatoria para la emisión de regulación.

Gráfico 3. Normatividad clasificada por tipo, 2000-2016

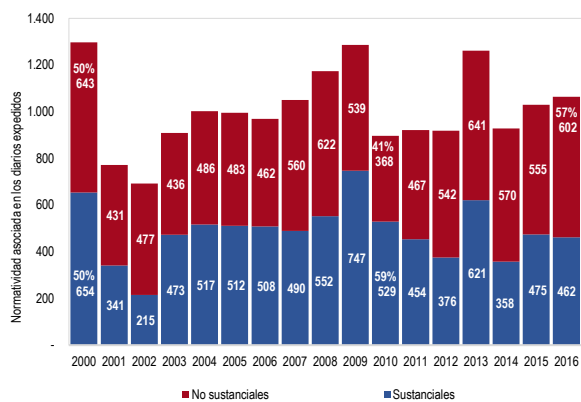


Total Rama Ejecutiva: 94.748.
Fuente: DNP con base en Diarios Oficiales

Durante lo corrido del siglo, la producción normativa a nivel nacional se ha concentrado principalmente en la emisión de Resoluciones (con un 72,5% de la emisión total), seguido por los Decretos (con un 18,1% de la emisión total).

Entre 2000 y 2016, los reguladores nacionales emitieron diariamente 15,4 normatividades, 2,8 decretos, 11,2 resoluciones y 0,3 circulares.

Gráfico 4. Secretos por clasificación Sustancial/No Sustancial⁵

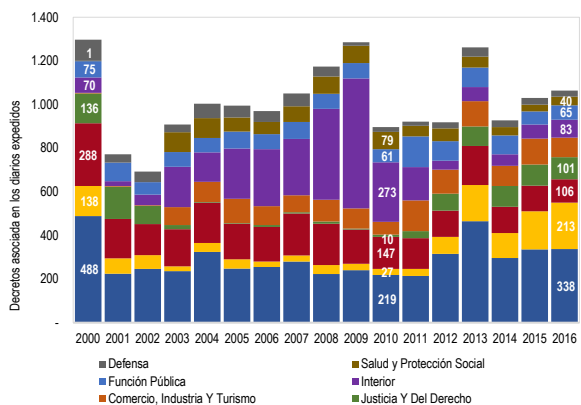


Fuente: DNP con base en el Diario Oficial

La emisión de decretos ha sido relativamente constante en los últimos años, con excepción de periodos de cambio de administración. Esto debe estar explicado por las modificaciones de planta de personal y condecoraciones que se dan al final e inicio de periodos presidenciales.

Respecto a la clasificación sustancial/no sustancial, se encuentra una reciente concentración de la producción normativa en decretos que se podrían considerar como “no sustanciales”, reuniendo alrededor del 57% en el 2016

Gráfico 5. Decretos clasificados por sectores

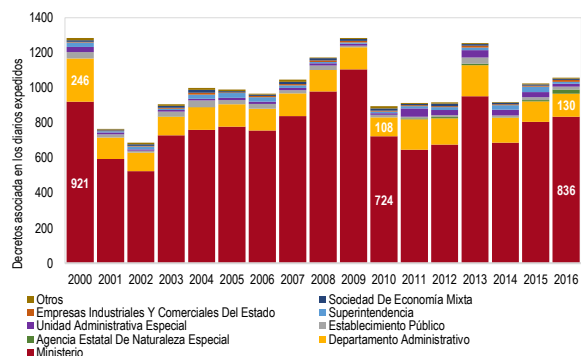


Fuente: DNP con base en el Diario Oficial

En 2016, los sectores Hacienda y Relaciones Exteriores emitieron el 30% de los decretos, representando el grueso de la emisión de normatividad nacional.

Entre el año 2002 y el año 2009, se destaca el comportamiento del sector Interior, periodo en el cual se incrementó la emisión de 48 a 595 decretos. Esta gran emisión estuvo concentrada en regulación de carácter administrativo (principalmente nombramientos, cambios en planta de personal y aclaraciones).

Gráfico 6. Decretos por naturaleza jurídica



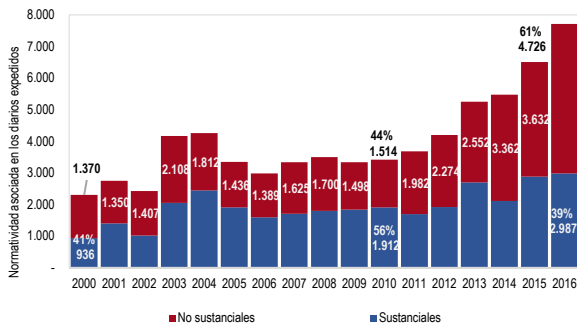
Fuente: DNP con base en Diarios Oficiales

La emisión de decretos está altamente concentrada en los Ministerios, que abarcan un 79% de la emisión de los últimos años. Esta participación se mantuvo uniforme durante el período de tiempo analizado.

Los años de mayor emisión de Decretos correspondieron a 2009 y 2013 cuando se emitieron 1.106 y 953 decretos, respectivamente. Se observa que estos máximos corresponden a los años previos a elecciones presidenciales.

⁵ Para determinar estas categorías, se utilizó una aproximación a lo que podría ser o no sustancial, a través de palabras claves mencionadas en la regulación. Así, para la categoría “no sustancial” tomaron las palabras: Aclaración, asignaciones salariales, autoriza a, autorización, cargos, condecoración, designa, disciplinaria, encargo, escalas salariales, estructura entidad, honores, invitación, celebrado con, nombramiento, orden del mérito, otorga, planta de personal, renuncia, remuneración, retiros, vacaciones, se ordena una comisión, asigna en comisión, asciende a, salarial, sueldos, auxilios de, delega, orden de la estrella, comisión de servicios al exterior.

Gráfico 7. Resoluciones por clasificación Sustancial/No Sustancial

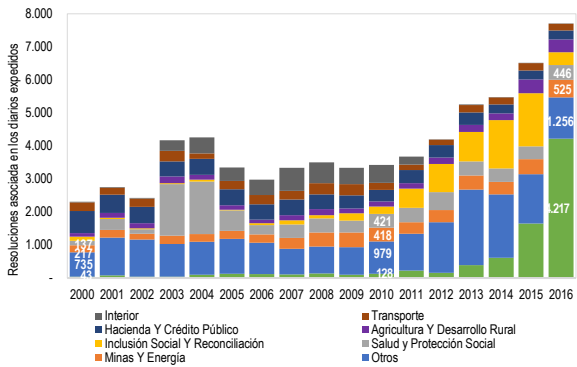


Porcentajes sobre el total de resoluciones anuales de la Rama Ejecutiva.
Fuente: DNP con base en el Diario Oficial

Durante los últimos años, se evidencia una tendencia positiva en la emisión de resoluciones, casi triplicando su producción entre el año 2010 (1.514) y el año 2016 (4.726).

El aumento de la emisión de resoluciones ha estado explicado principalmente por aquellas de carácter “no sustancial”, que pasaron de representar el 44.2% del total de resoluciones en el 2010 a constituir el 61.3% en el 2016, mientras que los decretos sustanciales se han mantenido relativamente constantes

Gráfico 8. Resoluciones clasificadas por sectores

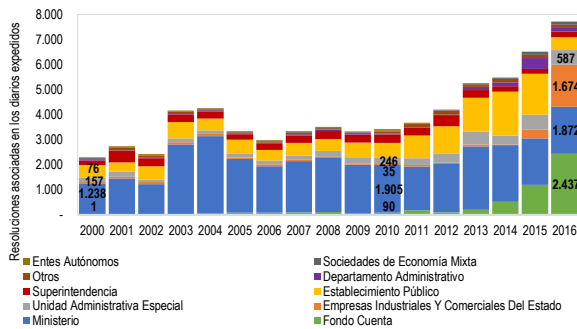


Fuente: DNP con base en el Diario Oficial

En los últimos años se ha presentado un aumento en la emisión de resoluciones, explicado en gran medida por el sector de Vivienda, Ciudad y Territorio, el cual concentró el 55% de la expedición en el 2016. Este comportamiento se asocia particularmente a la reciente política de vivienda en el país y especialmente a los temas relacionados a subsidios de vivienda.

Entre el 2010 y el 2015, se puede observar un gran dinamismo del sector Inclusión Social y Reconciliación, asociado principalmente con la activa política de subsidios del Gobierno Nacional de los últimos años

Gráfico 9. Resoluciones clasificadas por naturaleza jurídica



Fuente: DNP con base en el Diario Oficial

En el 2016 el 53% de las resoluciones fueron emitidas por Fondos Cuenta y Empresas Industriales del Estado, siendo el Fondo Nacional de Vivienda y el Fondo Nacional del Ahorro los principales representantes de cada uno respectivamente.

4. BIBLIOGRAFÍA

CONPES. (2014). CONPES 3816: Mejora Normativa: Análisis de Impacto.

Imprenta Nacional de Colombia. (2017). Obtenido de <http://www.imprenta.gov.co/diariop/diario2.portal>

IREG. (2016). Indicators of Regulatory Policy and Governance. Obtenido de iREG for Latin America: <http://www.oecd.org/gov/regulatory->

[policy/indicators-regulatory-policy-and-governance.htm](http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/indicators-regulatory-policy-and-governance.htm)

OCDE. (2014). Estudio de la OCDE sobre la política regulatoria en Colombia: Más allá de la simplificación administrativa. OCDE.

World Justice Project: Rule of Law Index 2016. (2016).