

Guía Metodológica
para la **Implementación**
de la **Evaluación**
Ex Post
de la **Regulación**

Tomar decisiones
de manera eficiente, a
partir de la evidencia.



El futuro
es de todos

DNP
Departamento
Nacional de Planeación



El progreso
es de todos

Mincomercio



WORLD BANK GROUP
THE WORLD BANK IFC International Finance Corporation



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Embajada de Suiza en Colombia
Cooperación Económica y Desarrollo (SECO)

CONTENIDO

01.	INTRODUCCIÓN	3
02.	METODOLOGÍA PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE LA EVALUACIÓN EX POST	6
2.1	Primer paso: establecer la necesidad de realizar la evaluación	8
2.2	Segundo paso: establecer cuándo realizar la evaluación	10
2.3	Tercer paso: definir el alcance de la evaluación	10
2.4	Cuarto paso: identificar a los actores involucrados en la regulación	13
2.5	Quinto paso: teoría del cambio y definición de indicadores	14
2.5.1	Teoría del cambio	14
2.5.2	Indicadores	15
2.6	Sexto paso: identificar fuentes de información	16
2.7	Séptimo paso: seleccionar el tipo y el método de evaluación	17
2.7.1	Tipos de evaluación	17
2.7.2	Métodos de evaluación	18
2.8	Octavo paso: informe de evaluación y conclusiones	26
03.	CONSIDERACIONES FINALES DE LA EVALUACIÓN EX POST	28
04.	REFERENCIAS	31
05.	ANEXO	34

01.

INTRODUCCIÓN

Esta guía hace parte de los productos del Acuerdo 603466 suscrito entre SECO, IFC_Banco Mundial, DNP, Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, Colombia productiva, Invest in Bogotá.

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

Las evaluaciones son valoraciones periódicas de un proyecto, programa o política, que buscan responder a preguntas relacionadas con su implementación y resultados. (OECD, 2012) Este documento es una guía que abordará la metodología para la implementación de la evaluación *ex post* de la regulación, la cual hace parte del ciclo de gobernanza regulatoria¹ en su etapa de “Evaluación y monitoreo”.

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

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos en su documento *Recomendación del consejo sobre política y gobernanza regulatoria* (OECD, 2012), señala que, además de la importancia de este tipo de evaluaciones, es una herramienta que se viene utilizando recientemente en algunos países.

En el informe sobre política regulatoria de 2018, la OCDE indica que el número de países que está adoptando mecanismos para la evaluación *ex post* de la regulación ha crecido, pero todavía se limita a menos de 20 países (OECD, 2018b). En 2017, la cantidad de países con requisitos automáticos de revisión para regulaciones primarias y secundarias era de apenas siete (7) países sobre un total de cuarenta y cuatro (44), mientras que el porcentaje de países que han llevado evaluaciones *ex post* en los últimos tres años es de solo el 27 % del total de países OCDE.

¹ Entendemos la gobernanza regulatoria como una actividad integrada al ciclo de diseño, aplicación, revisión y evaluación de la regulación, enmarcada en una institucionalidad adecuada (OECD, 2012).

Tabla 1

Cantidad de países OCDE con evaluaciones ex post implementadas, 2014 y 2017

	Cantidad de países	
	2014	2017
Países con requisitos automáticos de evaluación²		
Regulaciones primarias		
Para todas	2	1
Para la mayoría	4	6
Para algunas	11	13
Nunca	18	24
Regulaciones Secundarias		
Para todas	5	3
Para la mayoría	2	4
Para algunas	10	12
Nunca	18	25
Países con evaluación ex post realizada en los últimos tres años		
Regulaciones Primarias		
No	6	10
Sí, frecuentemente	8	10
Sí, algunas	21	24
Regulaciones Secundarias		
No	9	12
Sí, frecuentemente	8	12
Sí, algunas	18	20
Países donde la evaluación ex post es obligatoria		
Regulaciones primarias		
Para todas	7	6
Para la mayoría	2	5
Para algunas	10	11
Nunca	16	22
Regulaciones secundarias		
Para todas	6	5
Para la mayoría	2	4
Para algunas	11	13
Nunca	16	22

² Entendemos como regulaciones primarias aquellas originadas por el poder legislativo, mientras que las secundarias o subordinadas son originadas por las entidades públicas del poder ejecutivo

Fuente: Análisis ex post de la regulación: prácticas y lecciones de países de la OCDE (2018)

Las cifras presentadas en la Tabla 1 evidencian que existe un largo camino para consolidar el uso de evaluaciones **ex post** de manera sistemática y apalancar la calidad regulatoria de los países a través de su aplicación. Por ejemplo, entre 2014 y 2017 la proporción de países con requisitos automáticos de evaluación disminuyó levemente. En todo caso, aunque en ese mismo periodo no aumentó el número de países donde la evaluación **ex post** es obligatoria, sí creció el número de países con evaluación ex post realizada en los últimos tres años.

La presente *Guía metodológica para el desarrollo de evaluaciones ex post de la regulación* tiene como objetivo generar las capacidades que faciliten el desarrollo de evaluaciones de la regulación, promover su implementación en las entidades con facultades regulatorias y mejorar la efectividad del marco regulatorio colombiano. El documento se divide en cuatro secciones: la primera es esta introducción, en la segunda parte se describen las ocho etapas que deben tenerse en cuenta al momento de practicar una evaluación **ex post** a una regulación determinada. En la tercera, y última sección se plantean recomendaciones para el desarrollo de este tipo de evaluaciones.

02.

METODOLOGÍA PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE LA EVALUACIÓN EX POST

2.1 Primer paso:

Establecer la necesidad de realizar la evaluación

2.2 Segundo paso:

Establecer cuándo realizar la evaluación

2.3 Tercer paso:

Definir el alcance de la evaluación

2.4 Cuarto paso:

Identificar a los actores involucrados en la regulación

2.5 Quinto paso:

Teoría del cambio y definición de indicadores

2.6 Sexto paso:

Identificar fuentes de información

2.7 Séptimo paso:

Seleccionar el tipo y el método de evaluación

2.8 Octavo paso:

Informe de evaluación y conclusiones

A partir de las mejores prácticas analizadas, se recomienda que los servidores públicos o entidades interesadas en efectuar una evaluación *ex post* lleven a cabo las etapas contenidas en la Figura 1, con el fin de garantizar un ejercicio completo.

Figura 1
Pasos para evaluar una regulación existente



Fuente: DNP - Elaboración propia.

2.1 PRIMER PASO:

Establecer la necesidad de realizar la evaluación

Todas las regulaciones pueden ser objeto de evaluación, sin embargo, no todas deberían evaluarse. Entre los aspectos que deben tenerse en cuenta para establecer la necesidad de llevar a cabo una evaluación está el impacto percibido. Es decir, regulaciones con altos efectos percibidos en términos económicos y sociales, o que están relacionadas con la garantía de derechos fundamentales, han de considerarse como objeto de evaluación. Así mismo, todas las regulaciones que en su análisis de impacto normativo (AIN) hayan contemplado altos costos o beneficios brutos asociados a su implementación, deberían evaluarse al cabo de un tiempo de haber sido emitidas. Por el contrario, regulaciones con bajos efectos o efectos marginales sobre la economía y el bienestar de los ciudadanos no deberían someterse a procesos de evaluación, dado que pueden traducirse en cargas operativas innecesarias para las entidades.

Realizar una evaluación *ex post* implica costos para la entidad que la desarrolla. Entre otros, ese costo se relaciona principalmente con el tiempo que los funcionarios invierten —sumado al costo de oportunidad que ello conlleva— y los recursos financieros requeridos en actividades como reuniones, talleres, consultas públicas, recolección de información, estudios especializados, software para el análisis de la información, entre otros. En este caso el costo de oportunidad se refiere al uso alternativo de los recursos empleados, que podrían dedicarse a tareas más relevantes y estratégicas. Ante ese costo y en un contexto de escasez de recursos o restricción presupuestal, las entidades deben elegir cuidadosamente *la* o *las* regulaciones que serán objeto de una evaluación *ex post*. En el resto del documento se habla de “regulación” para referirse ya sea a una norma regulatoria individual o a un régimen regulatorio compuesto por un conjunto de normas relacionadas entre sí.

Cuando existe una obligación, por ejemplo una cláusula de caducidad como en el caso de los reglamentos técnicos³, o una disposición contenida en la normativa como en el caso de las Comisiones de Regulación que obliga a revisar un conjunto de regulaciones⁴, en lugar de una selección de la regulación por evaluar, se debe priorizar y planificar la manera como se llevará a cabo la evaluación del conjunto de regulaciones. Cuando no hay obligación explícita, que se puede apoyar la selección de la regulación en criterios existentes con el objeto de maximizar su impacto:

- El impacto económico o social de la regulación: a mayor impacto —medido por ejemplo a través de la cantidad de empresas, producción o población afectada— mayor atención y prioridad de la regulación⁵.
- Las áreas y políticas prioritarias del Gobierno de acuerdo con el Plan Nacional de Desarrollo y demás programas y políticas vigentes.
- Los riesgos asociados al no cumplimiento de la regulación, por ejemplo, riesgos a la salud o al medio ambiente.
- La preexistencia de fallas de mercado, como asimetría de información en contra de los consumidores, externalidades negativas, mercados monopólicos, etc.
- Los problemas evidentes o detectados en el cumplimiento de la regulación.
- La factibilidad, en cuanto a disponibilidad de información, tiempo y capacidad técnica específica requerida.
- La disposición de los actores involucrados —políticos, funcionarios y demás partes interesadas— para cooperar en la realización de la evaluación.
- El tiempo de implementación de la regulación: si una regulación tiene poco tiempo de haber sido implementada, probablemente no es lo más adecuado evaluar sus impactos (*ver la Sección 2.2 para más información sobre este tema*).

En la práctica se utilizará en la mayoría de los casos, una combinación de los criterios enumerados y no solo uno de ellos. Esto dependerá, entre otras cosas, de las restricciones políticas y administrativas que enfrente la entidad líder de la evaluación. Además, deberá atender a principios de proporcionalidad, objetividad y transparencia.

³ Artículo 37 del Decreto 1471 de 2014.

⁴ Artículo 13 del Decreto 2696 de 2004.

⁵ Este es el mismo principio de proporcionalidad que se utiliza en los análisis ex ante. Para ampliar este tema se sugiere consultar el punto 6, del documento Recomendación de la OCDE (1995).

2.2

SEGUNDO PASO:

Establecer cuándo realizar la evaluación

Posterior a la promulgación de la regulación se debe contemplar su evaluación, aunque no es posible hablar de un tiempo mínimo o máximo, pues el periodo dependerá de las particularidades de la regulación. Como periodo *estándar* se recomienda realizar la evaluación después de tres (3) años de implementada la regulación, de tal manera que sea posible establecer con claridad los efectos generados sobre la ciudadanía y las empresas.

Cuando las regulaciones hayan presentado dificultades significativas en su implementación o producido cargas excesivas sobre las empresas o los ciudadanos se debe contemplar su evaluación en el corto plazo, con el propósito de mitigar los efectos negativos que haya generado desde su emisión. En tales casos se debería hacer una revisión, con miras a proyectar la evaluación, en un tiempo no mayor a dos (2) años (OECD, 2018a).

2.3

TERCER PASO:

Definir el alcance de la evaluación

En términos de la evaluación *ex post* es posible definir el alcance a través de tres opciones:

1. Evaluar toda la regulación, es decir, analizar el acto administrativo como un todo.
2. Evaluar algunos artículos contemplados en el acto administrativo.
3. Evaluar un conjunto de regulaciones sobre un mismo tema.

La selección del alcance en la evaluación *ex post* dependerá del interés en materia de política pública al cual se busca responder. En términos generales, no todos los artículos de una regulación —decreto, ordenanza o circular— implican obligaciones para los ciudadanos o empresas. Por esa razón, siempre será necesario realizar esa identificación. En los casos de los reglamentos técnicos es más común encontrar que sus artículos susciten obligaciones, lo cual hace necesario contemplar la evaluación del acto administrativo en su totalidad. En materia de política pública, como los temas de salud o educación, puede requerirse incorporar varias normativas para establecer la efectividad del marco regulatorio sobre un tema de interés general, que no se restringen a una normativa específica sino a un conjunto de ellas.

Definido el alcance es preciso identificar los objetivos de la regulación, con el propósito de concentrar el análisis sobre su cumplimiento. Cuando la regulación cuente con un AIN se podrá identificar fácilmente los objetivos trazados en la regulación; igualmente, el AIN servirá como referencia para examinar los indicadores que se establecieron para evaluarlos.

El equipo encargado de la evaluación debe establecer y contestar una serie de preguntas con base en las evidencias recolectadas sobre el “funcionamiento” de la regulación. Estas preguntas están directamente relacionadas con el objetivo y el alcance de la evaluación.

A continuación, se presentan dos ejemplos para ilustrar lo anterior:

1.

Australia es un país con un sistema ya establecido de evaluación *ex post*. Su guía señala que dichas evaluaciones deben determinar si la regulación sigue siendo relevante (*appropriate*) y qué tan efectiva y eficiente ha sido en el cumplimiento de sus objetivos (Government of Australia, 2016). Las preguntas asociadas a estos fines son:

- ¿Qué problema buscaba resolver la regulación?
- ¿Por qué se requirió de la acción del Gobierno?
- ¿Qué opciones de política fueron consideradas?
- ¿Cuáles fueron los impactos de la regulación?
- ¿Qué partes interesadas se han consultado?
- ¿Ha generado la regulación algún beneficio neto?
- ¿Cómo fue implementada y evaluada la regulación?

Para responder esas preguntas la guía contiene directrices y explicaciones sobre los elementos que debe considerar el evaluador.

2.

En el caso de la Comisión Europea (CE), su sistema de evaluación *ex post* utiliza los criterios de efectividad, eficiencia, relevancia, coherencia y valor agregado a la Unión Europea para evaluar con base en evidencia una intervención regulatoria (Comisión Europea, 2016). En su *caja de herramientas* presenta algunos criterios para la evaluación, donde plantea preguntas asociadas a los criterios. Por ejemplo, para determinar la eficacia deberíamos preguntarnos:

- ¿Cuáles han sido los efectos (cuantitativos y cualitativos) de la intervención?
- ¿En qué medida los efectos observados se vinculan a la intervención?
- ¿En qué medida se pueden acreditar estos cambios o efectos a la intervención?
- ¿En qué medida los factores que influyen sobre los logros alcanzados pueden ser vinculados a la intervención de la UE?

Hay que recordar que una evaluación *ex post* busca comparar lo que sucedió —que es observable— respecto a lo que se esperaba que pasara —no observable— en el momento de crear la regulación. Ese es el objetivo final de las preguntas previamente referidas para el caso australiano y de la Comisión Europea. Sin embargo, al hablar de comparación se requiere saber en qué se fijará la atención para descubrir sus relaciones o estimar sus diferencias, ya que según esa base el resultado puede variar. Por lo tanto, es importante tener claro cuál es el punto de correlación o comparación que se utilizará para una buena evaluación. Por ejemplo, no es lo mismo lo que se esperaba en ausencia de intervención regulatoria que lo que se anhelaba con ella. Así mismo, es posible comparar la regulación con una similar emitida en otro país o en otra ciudad.

Muchas veces no hay información precisa y puntual que permita reconstruir el escenario inicial sobre el cual se establece la necesidad de la regulación, pero se puede definir una variable que refleje ese problema inicial, y que bajo ciertos supuestos, indique cómo habría evolucionado la situación —aumentado, disminuido o permanecido igual— si no se hubiera emitido la regulación. Por ejemplo, en el caso de una evaluación de una regulación emitida para disminuir la accidentalidad, la variable que defina el escenario inicial puede ser “el número de muertes por accidente en carreteras”. En este aspecto radica la importancia de entender y tener muy claro cuál era la problemática que buscaba solucionarse con la emisión de la regulación, al igual que sus objetivos. Si no puede hacerse, al menos se debe describir cualitativamente la situación y su probable evolución en el momento en que se adoptó la regulación, lo cual puede incluir comparaciones con lo sucedido en otros países con regulación equivalente (*benchmark*).

“Una evaluación de impacto *ex post* busca comparar lo que sucedió —que es observable— respecto a lo que se esperaba que pasara —no observable— en el momento de crear la regulación”.

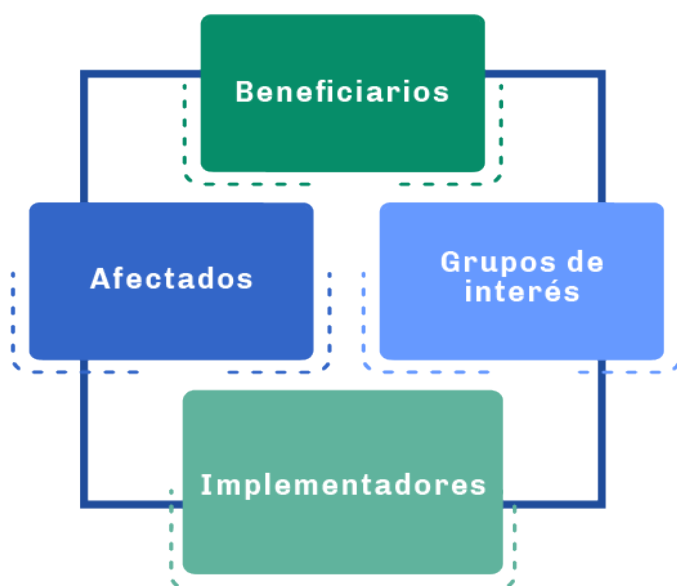
2.4 CUARTO PASO:

Identificar a los actores involucrados en la regulación

En las evaluaciones *ex post* es necesario localizar y representar gráficamente la distribución relativa de los actores involucrados en la regulación, de manera similar como se materializa el mapeo en el AIN. Al hablar de actores cuando nos referimos a los grupos afectados, beneficiados, grupos de interés y todos los implementadores de la regulación.

Este mapeo permite establecer en qué medida y a través de qué tipo de canales las empresas y la ciudadanía han sido afectadas o beneficiadas por la regulación (*ver Figura 2*). De igual forma, la tipificación de los implementadores de la regulación es crucial en una evaluación *ex post*, porque a través de ellos es posible establecer la disponibilidad de información requerida para desarrollar la correspondiente evaluación.

Figura 2
Identificación de actores



Fuente: DNP - Elaboración propia.

- Los *beneficiarios* han recibido o reciben directa o indirectamente los rendimientos de la intervención que el regulador propuso.
- Los *afectados* son quienes han obtenido resultados negativos derivados de la expedición de la regulación.
- Los *grupos de interés* pueden tener posiciones a favor o en contra de la normativa, pero no han sido directamente beneficiados o afectados por la norma.
- Los *implementadores* son las entidades encargadas de la ejecución, vigilancia, control y cumplimiento de la regulación emitida.

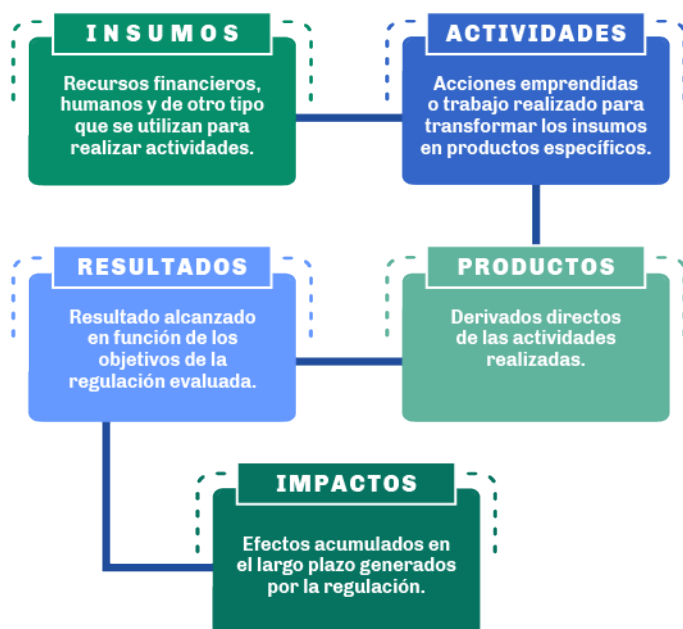
2.5 QUINTO PASO:

Teoría del cambio y definición de indicadores

2.5.1 Teoría del cambio

Una herramienta que puede ayudar a establecer de manera más precisa el análisis para la evaluación de la regulación es la *teoría del cambio*. Esta metodología consiste en describir el proceso causal mediante el cual un proyecto, un programa o una política logra los resultados esperados. La teoría del cambio describe el proceso, las actividades desarrolladas y los canales de transmisión a través de los cuales se producen impactos de la regulación que se desea evaluar. *Ver Figura 3.*

Figura 3
Teoría del cambio



Fuente: DNP - Elaboración propia.

La teoría del cambio sigue los siguientes pasos:

1. Identificar insumos.

Se refiere a los recursos disponibles para la implementación de la regulación, como: presupuesto, infraestructura, personal, soporte legal, entre otros.

2. Establecer actividades.

Son las acciones contempladas y desarrolladas para transformar los insumos en productos.

3. Identificar los productos generados.

Corresponde a los bienes y servicios que se producen a través de las actividades (numeral 2 de esta lista).

4. Reconocimiento los resultados.

Se relaciona con qué se espera alcanzar al aplicar la regulación y los efectos adicionales que se generan como consecuencia de los productos derivados de la regulación.

5. Determinar los efectos acumulados en el largo plazo generados por la regulación.

Por último, en la teoría del cambio aparecen los impactos, es decir, las señales que reflejan la consistencia de la regulación en función de los objetivos perseguidos. En otras palabras, este paso permite establecer la efectividad de la regulación.

2.5.2 Indicadores

Además de la teoría del cambio, es necesario definir indicadores que permitan establecer en qué medida las actividades se desarrollaron, qué productos efectivamente se generaron y cuáles resultados e impactos se alcanzaron.

En los procesos de evaluación se puede establecer tres tipos de indicadores, a saber:

1. Indicadores de efectividad.

A través de ellos se busca establecer en qué medida los objetivos de la regulación se alcanzaron.

2. Indicadores de eficiencia.

Este tipo de indicadores se busca establecer si los costos involucrados en la regulación justifican los cambios obtenidos.

3. Indicadores de coherencia.

Examinan las posibles discrepancias entre la implementación y las exigencias estipuladas en la reglamentación.

Los indicadores deben caracterizarse por ser específicos, medibles, alcanzables, relevantes y pertinentes. *Ver Figura 4.*

Figura 4

Indicadores **SMART**



Fuente: DNP - Elaboración propia.

2.6 SEXTO PASO:

Identificar fuentes de información

Se debe definir la información necesaria para recolectar evidencia que permita establecer en qué medida los objetivos trazados se han cumplido y cómo se viene implementando la regulación. A partir de esa definición se procede a establecer todas las fuentes e información disponible.

En primer lugar, debe validarse la información oficial disponible entre las entidades competentes, como estadísticas, bases de datos o registros administrativos, informes periódicos e incluso los reportes a entidades de control. En segundo lugar, se acude al sector privado —a través de agremiaciones, ONG y directamente a las empresas— y a la ciudadanía, para obtener información relevante. Los diferentes actores involucrados en la regulación pueden proveer información valiosa, por esa razón la recolección de información no debe restringirse a entidades públicas o a los implementadores de la regulación.

Otra fuente de información preponderante para la evaluación proviene de estudios o investigaciones elaborados por universidades, centros de investigación o entidades internacionales. En muchas ocasiones este tipo de publicaciones permiten una mejor aproximación a los canales de transmisión y la magnitud de los impactos alcanzados por la regulación. Cuando se requiera información que no está disponible para la evaluación se deben establecer mecanismos para la recopilación. Este proceso se puede materializar

mediante entrevistas, encuestas o registros administrativos.

La solicitud de información asociada a la evaluación debe corresponder con el alcance de la misma, de lo contrario se estaría causando un desgaste innecesario que puede ser aprovechado en otras etapas de la evaluación. Un aspecto esencial para determinar si existe suficiente información disponible es el periodo que se utilizará para la evaluación y la frecuencia requerida para los datos. Como la evaluación *ex post* de la regulación hace parte del ciclo de gobernanza regulatoria, es trascendental que toda la información utilizada se haga pública para reforzar la transparencia y objetividad del proceso. Finalmente, si no se tiene o no se encuentra información aceptable se sugiere establecer claramente algunos supuestos y recurrir a información comparativa, puntos de referencia (*benchmarks*) o hacer extrapolaciones. Lo anterior, bajo el principio de máxima transparencia.

2.7 SÉPTIMO PASO:

Seleccionar el tipo y el método de evaluación

2.7.1 Tipos de evaluación

En las evaluaciones *ex post* es deseable sumar diferentes aproximaciones metodológicas porque contribuyen a robustecer el análisis y a establecer la causalidad asociada a la emisión de la regulación, a diferencia de las evaluaciones de impacto normativo *ex ante* (AIN *ex ante*), donde es necesario definir una sola metodología que permita evaluar las distintas alternativas de regulación contempladas.

Aunque las metodologías de evaluación para la regulación son muchas, pueden categorizarse en función del tipo de información que requieren y de su alcance. En este sentido, consideraremos: (i) metodologías *cualitativas*, las cuales contribuyen a comprender el proceso y entender, con base en la experiencia de los involucrados, el alcance de los resultados y (ii) metodologías *cuantitativas*, que se enfocan en resultados intermedios y finales, con base en indicadores que permiten establecer si los objetivos planteados fueron logrados. En términos del alcance tenemos evaluaciones de proceso, evaluaciones de desempeño y evaluaciones de resultados, las cuales se describen a continuación.

2.7.1.1 Evaluaciones de proceso

Se utiliza este tipo de evaluaciones para establecer si las acciones contempladas en la normativa fueron implementadas por parte de las entidades involucradas en su ejecución, y si se cumplen por parte de los agentes

regulados. Se focalizan en los medios incluidos por la normativa para alcanzar el objetivo de la regulación, no en evaluar el cumplimiento de dicho objetivo. Por ejemplo, la habilitación de agentes para el control y vigilancia de la regulación.

Este tipo de evaluaciones son útiles para evaluar la legislación reglamentaria, así como para establecer la adopción de medidas administrativas y presupuestales necesarias para la ejecución de la normativa.

2.7.1.2 Evaluaciones de desempeño

Buscan medir la eficiencia en la ejecución de la normativa (*outputs*). Contribuyen a establecer el nivel de cumplimiento alcanzado en las acciones planteadas específicamente por la regulación; por ejemplo, la tasa de visitas de control y vigilancia sobre el total de regulados.

2.7.1.3 Evaluaciones de resultados

Tienen el propósito de establecer el impacto de la regulación (*outcomes-impacts*). A diferencia de las evaluaciones de desempeño, contribuyen a establecer si la normativa cumplió los objetivos planteados para mejorar el bienestar en la sociedad y en la economía. Se pueden establecer resultados de mediano (*outcomes*) y largo (*impacts*) plazo. En el corto plazo se puede evidenciar el incumplimiento de la norma por parte de un porcentaje de los regulados, pero en el mediano y largo plazo eso se puede traducir en costos sociales y económicos.

2.7.2 Métodos de evaluación

Con el propósito de orientar el proceso de evaluación *ex post* de las entidades a continuación se hace una breve descripción de diferentes métodos de evaluación que pueden ser utilizados para evaluar la regulación.

2.7.2.1 Informes de implementación

Permiten examinar la gestión adelantada por las entidades involucradas en la implementación de la regulación y el grado de ejecución alcanzada. Estos informes suelen ser periódicos y le facilitan a la entidad establecer los aspectos que necesita mejorar para garantizar su implementación de la normativa; igualmente, responden a los criterios de monitoreo que se especificaron en la emisión de las normas y son el principal insumo de información para el desarrollo de otras metodologías de evaluación. Por su parte, el monitoreo de la implementación de las normas suministra a los equipos técnicos información continua sobre el modo como se viene cumpliendo la regulación por parte de los agentes regulados, los costos que genera su implementación y las capacidades institucionales necesarias para su ejecución adecuada. Es recomendable que los informes sirvan para gestionar la información que se requerirá a futuro para su evaluación a través de otros métodos más robustos.

2.7.2.2 Fitness Check

Este tipo de evaluación lo utiliza la Comisión Europea desde principios de 2010 con el propósito de establecer la pertinencia del marco regulatorio de la Unión Europea. Son evaluaciones que hacen posible establecer si es apropiado el marco regulatorio para un sector específico. El objetivo de este tipo de evaluación es señalar con claridad cargas regulatorias excesivas, brechas, inconsistencias y medidas obsoletas.

Los *fitness check* son apropiados para adoptar una perspectiva estratégica y más amplia sobre la regulación y no son tan útiles si el fin es evaluar aspectos particulares de la regulación. La caja de herramientas que brinda la Comisión Europea (2016) nos sugiere que, basados en evidencia, debemos establecer en qué medida una intervención existente cumple con:

1. **Relevancia.** La regulación busca atender las necesidades sociales y económicas.
2. **Efectividad.** Las necesidades son resueltas por la regulación.
3. **Eficiencia.** Las necesidades fueron resueltas de la forma más costo efectiva.
4. **Coherencia.** Las necesidades fueron alcanzadas de forma pertinente y comprehensiva.

Este tipo de evaluaciones generalmente utiliza estudios existentes, reportes generados por las entidades involucradas en la ejecución del marco regulatorio y entrevistas.

La estructura de un *fitness check* es la siguiente:

1. El *contexto general* sobre la aplicación de la regulación.
2. El *marco regulatorio* dentro del cual se da la normativa evaluada.
3. Los *hallazgos* en cada una de las siguientes categorías: relevancia, efectividad, eficiencia y coherencia. Deben indicarse de acuerdo con la fuente de información utilizada, es decir, la evidencia obtenida por estudios, reportes y encuestas generadas por las partes interesadas (*stakeholders*).
4. La *evaluación* de cada una de las categorías ya analizadas y evaluación general.

2.7.2.3 Costo efectividad

Es una metodología donde se comparan los costos con los resultados alcanzados por la regulación. Por una parte, los costos son cuantificados y monetizados; por el contrario, los resultados son no monetizables y por tanto se requiere la identificación de una medida que los represente. Esto significa evaluar la regulación en términos de los costos que implicó alcanzar un resultado, entendido como un beneficio.

La evaluación de costo-efectividad parte del principio de que la intervención ha logrado una cantidad no específica de resultados positivos y el regulador la utilizará para saber la efectividad de la regulación evaluada, mediante la comparación de esos resultados frente a un escenario contrafactual, es decir, que refleje el contexto en el que no se emitió la regulación, que permita reflexionar sobre qué hubiera pasado si la regulación no se hubiera implementado.

En esta metodología el beneficio, es decir la efectividad, no tendrá que monetizarse, esta es la diferencia básica frente al análisis costo-beneficio. El análisis de costo-efectividad representa una buena opción sobre todo en casos donde los beneficios son intangibles y por ello, no es posible la monetización.

2.7.2.4 Costo beneficio ⁶

El objetivo de esta metodología es estimar los beneficios netos de la ejecución de la regulación, para lograrlo se necesita hacer la cuantificación y monetización de los beneficios y costos generados por la regulación.

Se deben incorporar a este tipo de evaluación todos los costos y beneficios, tanto los directos como los indirectos, tanto los privados y como los sociales. Una manera adecuada efectuar tal estimación consiste en determinar el mapa de actores.

La metodología se aplica tasando los costos y beneficios originados con la expedición de la norma desde su emisión hasta la evaluación y valorados con una tasa social de descuento.

Para la adecuada implementación de la evaluación costo-beneficio no deben tenerse en cuenta los costos incurridos para la implementación de la regulación antes de su emisión —llamados costos hundidos— y evitar contar dos veces los costos y los beneficios.

La relación costo y beneficio (costos/beneficio) podrá establecer si la emisión de la normativa efectivamente ha generado mayores costos sociales que beneficios, y sobre esa base establecer la pertinencia de la continuidad de la regulación.

2.7.2.5 Método del Semáforo (Traffic Light Score Methodology - TLSM)

Busca establecer la calidad de la regulación, el cumplimiento de objetivos planteados y medir los costos y beneficios de su implementación. Es una metodología de evaluación propuesta por CONAMER para fortalecer la mejora regulatoria en los países de la Cooperación Económica de Asia Pacífico- APEC (2019).

La TLSM se emplea a través de tres formularios. El primero denominado *Directive Card*, que incorpora parte de las variables sobre las cuales se define la evaluación (Tabla 2). El segundo, *Recommendation Card*, posibilita a las entidades establecer los cursos de acción recomendados de acuerdo con la evaluación (Tabla 3). Por último, la *Score Card*, muestra un resumen de la evaluación efectuada (Tabla 4).

⁶ Para el caso del Análisis de Impacto Normativo se puede consultar la aplicación de la metodología en <https://campus.dnp.gov.co/>

Los dos primeros formularios pueden utilizarse por actividades o grupos de actividades de la regulación. Los resultados de estas dos tarjetas deben ser ponderados y mostrados en el tercer formulario.

A continuación, se muestran los tres formularios:

Formulario 1 Traffic Light Directive Card

Acción 1	Problemática					Impacto regulatorio		Cumplimiento	
	Cambio de estatus	Lista de mejoras	Estadísticas e indicadores	Análisis de riesgo	Análisis burocrático (red tape)	Análisis costo beneficio		Verificación	Correctivos
Rojo	Empeoró o no hay evidencia	No hay mejoras	Falta de datos o desmejora en el 60 % de los indicadores ex ante	Falta de datos o desmejora en el 60 % de los indicadores de riesgo	Sin oportunidades identificadas de simplificar formalidades	Sin datos o $\text{Costo}_{\text{ante}} < \text{Costo}_{\text{post}}$	$\begin{matrix} \text{Sin datos o} \\ \text{Costo}_{\text{post}} < \\ \text{Beneficio}_{\text{post}} \\ 1 \end{matrix}$	No realizada	Apelaciones contra la regulación
Amarillo	Sin cambio	Mejoras sin evidencia	Sin cambio en los indicadores ex ante	Sin cambio	Oportunidades rechazadas	$\text{Costo}_{\text{ante}} = \text{Costo}_{\text{post}}$	$\begin{matrix} \text{Costo}_{\text{post}} \\ = \\ \text{Beneficio}_{\text{post}} \\ 1 \end{matrix}$	Sin diferenciar por riesgo o tamaño de empresa	Sin la aplicación de penalidades
Verde	Mejoró	Mejoras con evidencia	Mejora en el 40 % de los indicadores ex ante	Mejora en el 40 % de indicadores de riesgo	Oportunidades detectadas	$\text{Costo}_{\text{ante}} > \text{Costo}_{\text{post}}$	$\begin{matrix} \text{Costo}_{\text{post}} \\ > \\ \text{Beneficio}_{\text{post}} \\ 1 \end{matrix}$	Diferenciada por riesgo y tamaño de empresa	Se aplicaron penalidades

Fuente: Traffic Light Score Methodology: A Tool for Ex Post Regulatory Impact Assessment. APEC (2019).

En la columna *Cambio de estatus* se registras si la problemática que se buscó solucionar a través de la regulación sufrió algún cambio. Con respecto a la *Lista de mejoras*, se consigna en ella las mejoras logradas efectivamente, sustentadas en pruebas —no en supuestos—.

La columna de *Estadísticas e indicadores* permite que las entidades analicen si los indicadores establecidos en el AIN de la regulación cambiaron y se midieron. Con respecto a la columna de *Análisis de riesgo*, se busca con ella reconocer si los parámetros definidos como riesgos potenciales en el AIN se cumplieron mitigaron, se agravaron, se mantienen y si adicionalmente fueron medidos.

El *Análisis burocrático* refiere a la identificación de oportunidades de simplificación o eliminación de requisitos, trámites u otro tipo de formalidades incluidas en la regulación, pero que pueden ser un obstáculo para su implementación.

La primera de las columnas en la categoría de *Impacto regulatorio - Análisis costo-beneficio* tiene como objetivo que las entidades indiquen si los costos estimados en la aplicación de la normativa que se emitió son diferentes a los costos efectivamente generados; con la segunda columna en esta categoría se estima la relación entre los costos y beneficios generados por la regulación.

La primera columna de *Cumplimiento* busca que se establezca si los esquemas de *Verificación* se llevan a cabo y se diferencian en función del tipo de riesgos o del tipo de agente afectado; por último, la columna de *Correctivos* permite evidenciar las sanciones que se han emitido para impulsar el cumplimiento de la regulación.

Formulario 2

Traffic Light Recommendation Card

	Problemática			Impacto regulatorio				Cumplimiento	
Rojo	Cancelar	Cancelar	Cancelar	Cancelar	Modificar	Cancelar	Cancelar	Ratificar	Modificar
Amarillo	Modificar	Modificar	Modificar	Modificar	Modificar	Modificar	Modificar	Modificar	Modificar
Verde	Ratificar	Ratificar	Ratificar	Ratificar	Ratificar	Ratificar	Ratificar	Ratificar	Ratificar
De 8 a 9 verdes	Regulación sobresaliente				Mantener. La regulación cumple sus objetivos.				
De 6 a 7 verdes	Regulación satisfactoria				La regulación puede mejorar y en ese sentido alcanzar los objetivos que persigue con mayor efectividad.				
5 o menos verdes	Regulación insatisfactoria				Es urgente modificar la regulación, de otro modo mejor derogarla.				

Fuente: Traffic Light Score Methodology: A Tool for Ex Post Regulatory Impact Assessment. APEC (2019).

El segundo formulario, *Recommendation Card*, utilizado de forma adecuada, indica para cada categoría de evaluación el resultado obtenido en el formulario 1. Después de este proceso se efectuará el conteo de la cantidad de resultados positivos (verdes) que se han alcanzado para asentar un concepto sobre a la regulación evaluada de acuerdo con el formulario 2.

Para finalizar el Método del Semáforo, en el tercer formulario se consolidan los resultados de la evaluación de la siguiente manera:

Formulario 3

Traffic Light Puntaje Final

	Problemática				Impacto regulatorio			Cumplimiento	
	Cambio de estatus	Lista de mejoras	Estadísticas e indicadores	Análisis de riesgo	Análisis burocrático (red tape)	Análisis costo beneficio	Verificación	Correctivo	Cambio de estatus
Puntaje tarjeta 1									
Color obtenido									
Notas de tarjeta 1									
Puntaje tarjeta 2									
Puntaje final									

Fuente: Traffic Light Score Methodology: A Tool for Ex Post Regulatory Impact Assessment. APEC (2019).

2.7.2.6 Análisis multicriterio

Es una metodología donde se evalúa la regulación con base en ciertos criterios (Asia Pacific Economic Cooperation - APEC, 2019). Se utiliza para darle valor a los impactos en situaciones donde se dificulta su cuantificación y monetización por falta de información o experiencia técnica para hacerlo. Su fortaleza radica en su capacidad para presentar beneficios que sin ser cuantificados pueden ser introducidos en el análisis para la toma de decisiones.

El análisis multicriterio supone examinar los objetivos de la intervención y determinar todos los criterios o factores que indicarían que se han cumplido. No hay una regla sobre el número de criterios por seleccionar, todo dependerá del problema al cual se ha buscado solución.

Los criterios deben ser ordenados según su trascendencia. El regulador tendrá que hacer el trabajo de consensuar el nivel de importancia de cada uno de los criterios para poder evaluar, escuchando las razones de cada grupo consultado y exponiendo las propias.

Dichos criterios deben ser claramente definidos para que se trate de eliminar al máximo cualquier posibilidad de subjetividad en ellos. El análisis multicriterio puede combinar elementos cuantitativos y cualitativos en el análisis, así resta subjetividad a la posibilidad de crear criterios y darles peso sin evidencia; al mismo tiempo, permite que los aspectos cualitativos se profundicen adecuadamente, operación que sirve para dar confianza en el estudio.

El análisis multicriterio se utiliza para valorar entre distintas alternativas, en términos de la evaluación *ex post* se deben considerar solo dos: mantener la regulación o eliminarla, de esta manera es posible definir el curso de acción que debe tomar la entidad. Las alternativas pueden valorarse en relación con cada criterio.

Los resultados de pesos y valoraciones se agregan para determinar cuál de las alternativas cumple mejor los objetivos.

Para obtener un resultado óptimo del análisis multicriterio, es sustancial establecer un grupo multidisciplinario que pueda compensar los intereses personales o de grupo.

2.7.2.7 Evaluación de impacto ágil (Rapid Impact Evaluation - RIE)

Es una metodología de evaluación propuesta por el Centro de Excelencia para la Evaluación del Departamento del Tesoro de Canadá, desarrollada en 2005 ante el requisito de garantizar el desarrollo de evaluaciones de impacto de los proyectos y programas del gobierno de Canadá sin suficiente información cuantitativa, necesaria para el desarrollo de metodologías de evaluación experimentales o cuasiexperimentales.

Al aplicar esta metodología se busca que la evaluación de un programa se haga a partir del concepto de un conjunto de expertos, cada experto evalúa el programa frente a un contrafactual. En el caso de las evaluaciones *ex post*, el *contrafactual* es el escenario en el cual no se emitió la regulación, con el propósito de establecer el impacto alcanzado por ella.

El uso apropiado de la metodología exige que se estructuren como mínimo tres grupos de expertos: 1) *stakeholders* afectados por la regulación, 2) expertos externos a las entidades y 3) asesores técnicos.

La evaluación mediante un impacto ágil (un RIE) precisa que se realicen cuatro pasos:

1. El *análisis* de la regulación.
2. La *definición de preguntas relevantes* para evaluar la regulación.
3. Los grupos de *expertos evalúan la regulación* que comparen el escenario base contrafactual.
4. Las *evaluaciones son analizadas, ponderadas y combinadas* para generar un estimativo del impacto de la regulación.

Grupo	
Stakeholders	Beneficiarios y afectados por la regulación, tomadores de decisión en la ejecución de la regulación, funcionarios involucrados en la ejecución de la normativa.
Expertos externos	Investigadores, académicos, líderes de la industria, y otros con conocimiento relevante en el campo de la norma.
Asesores técnicos	Profesores con alto nivel de reconocimiento de una universidad o un profesional experimentado en el campo de acción de la norma.

Es recomendable contar con un especialista que facilite el proceso de recolección de información entre los grupos de expertos definidos para la evaluación. Así mismo, es recomendable convocar sesiones de trabajo para garantizar que los expertos entiendan la regulación y los conceptos que evaluarán.

Si el objeto de la regulación o el escenario contrafactual es incomprensible o no es claro para los evaluadores, es mejor emplear otro método de evaluación. En la medida en que los RIE se caracterizan por incorporar a la evaluación diferentes perspectivas, a través de los agentes involucrados que enriquecen el análisis, son útiles para la evaluación de la regulación porque pueden generar información relevante para mejorar su efectividad.

En la fase de evaluación por parte de los expertos se solicita estimar la probabilidad por cada uno de los resultados esperados de la norma sobre la efectividad de la normativa, esto es la

probabilidad de que el evento haya ocurrido, tanto con la norma como en el escenario contrafactual (sin la norma) y, además, la magnitud del efecto. Es recomendable preguntar sobre la relación costo-efectividad y los diferentes formas en las que la norma puede mejorar.

De acuerdo con la guía metodológica publicada por el Gobierno de Canadá, la probabilidad de que el resultado haya ocurrido puede calcularse con una escala de 0 a 4, donde 0 significa que el evento no ha ocurrido y 4 definitivamente ha ocurrido. El tamaño del efecto se calcula usando la misma escala, así: 0 significa que no tiene efecto y 4 que el efecto es grande.

El resultado de la evaluación se calcula estimando la media de la probabilidad y la magnitud de cada resultado tanto en el escenario contrafactual y en el correspondiente a la emisión de la norma. Es importante calcular la media en cada subgrupo de expertos para

garantizar que no haya una sobreestimación asociada al tamaño de la muestra en cada subgrupo.

Luego de efectuados esos cálculos se debe estimar el cambio esperado de cada resultado. Lo anterior se obtiene de multiplicar la probabilidad de que el resultado haya ocurrido por el tamaño del efecto. Estos productos deben ser normalizados.

El impacto atribuible al programa corresponde a la diferencia entre el cambio esperado de cada resultado en el escenario con norma y el escenario sin norma. Así será posible determinar el impacto para cada uno de los resultados esperados de su aplicación.

Si es A el impacto esperado de interés, x_{ij} el subgrupo de expertos i de tamaño j , P la probabilidad que el resultado ha ocurrido, M el tamaño del efecto percibido, N hace referencia al escenario evaluado —con la expedición de la norma— y SN el escenario contrafactual —si no se hubiera expedido la norma—, el impacto de la regulación sobre A se define como:

“Es recomendable contar con un especialista que facilite el proceso de recolección de información entre los grupos de expertos definidos para la evaluación. Así mismo, es recomendable convocar sesiones de trabajo para garantizar que los expertos entiendan la regulación y los conceptos que evaluarán”.

$$\text{Impacto } A = \left(\frac{\sum_i^n \frac{\sum_j^j P_{A,X_{ij}}^N}{j}}{n} * \frac{\sum_i^n \frac{\sum_j^j M_{A,X_{ij}}^N}{j}}{n} \right) - \left(\frac{\sum_i^n \frac{\sum_j^j P_{A,X_{ij}}^{SN}}{j}}{n} * \frac{\sum_i^n \frac{\sum_j^j M_{A,X_{ij}}^{SN}}{j}}{n} \right)$$

2.7.2.8 Evaluaciones de impacto

Las *evaluaciones de impacto* son métodos de análisis que buscan establecer el efecto causal de un proyecto, programa o norma. Son métodos robustos apoyados en técnicas estadísticas y se consideran métodos confiables; sin embargo, un adecuado proceso con estas metodologías requiere de recursos significativos para la captura, el procesamiento y el análisis de información.

La esencia de las evaluaciones de impacto radica en establecer el efecto causal o impacto de un programa, política o proyecto sobre un resultado de interés. Tal impacto corresponde a la diferencia entre el resultado de interés (Y) con el programa ($P=1$) y el mismo resultado (Y) sin el programa ($P=0$). Ahora bien, es imposible establecer esa diferencia, dado que una persona, una empresa o un hogar no puede estar y no estar en el programa durante el mismo periodo de tiempo. Es decir, no puede observarse simultáneamente a una misma unidad de análisis dentro del programa y fuera de él. Por eso, las evaluaciones se esfuerzan por establecer muy bien el escenario hipotético — contrafactual— que permita establecer cuál hubiera sido el resultado para las unidades de análisis si no hubieran participado en el programa. Del modo como se defina el contrafactual es posible establecer la mejor metodología para practicar la evaluación.

Hay dos tipos de evaluaciones de impacto: experimentales y cuasiexperimentales. Las *experimentales* se desarrollan desde el diseño del programa, proyecto o norma y tiene como base la asignación aleatoria de las unidades de análisis para participar en el programa; así se garantiza que las unidades participantes y las no participantes no sean estadísticamente diferentes tanto en sus variables observables como en las no observables, lo cual permite estimar el impacto del programa, proyecto o norma con facilidad. Pueden ser útiles en el proceso de diseño de la regulación previo a su promulgación, y no después, porque la regulación no se puede aplicar aleatoriamente.

Por otro lado, las evaluaciones *cuasiexperimentales* son un recurso metodológico para evaluar programas cuando es imposible utilizar la aleatorización para construir el escenario contrafactual.

A continuación, se mencionan algunas metodologías de evaluación cuasiexperimental que pueden usarse para las evaluaciones *ex post* de la regulación:

1. Regresión discontinua. Es un método de análisis para programas en los que la participación de los agentes depende de criterios cuantitativos específicos y continuos. Consiste en estimar las diferencias en los resultados de interés entre la población que se encuentra en una vecindad cercana al punto de corte, pero menor al mínimo establecido para el ingreso del programa, y la población que se encuentra en la vecindad contigua que alcanza el valor establecido para participar en el programa.

2. Matchmaking. Es un método en el que se busca a cada participante en el programa un par estadísticamente similar en sus características observables. El impacto se estima como la diferencia en el resultado de interés entre los dos grupos.

3. Diferencias en diferencias. Es un método utilizado en el que se establece el impacto del programa a partir de dos diferencias:

- La primera corresponde a la diferencia en el resultado de interés antes del inicio del programa y después para el grupo beneficiario del programa. Esta misma diferencia se estima para el grupo que no participa en el programa.
- La segunda diferencia consiste en distinguir los resultados anteriores entre participantes y no participantes en el programa. Este método garantiza que la estimación del impacto no tenga un sesgo generado por elementos exógenos al programa y elementos no observables.

El desarrollo de evaluaciones de impacto requiere una capacidad técnica mayor a otros métodos de evaluación, así mismo, demanda recursos cuantiosos y tiempo para que su desarrollo sea el adecuado. Su viabilidad dependerá en gran medida de la información existente o que se pueda generar. Por esa razón, no es recomendable aplicar métodos de evaluación de impacto en todos los casos.

En términos de las evaluaciones ex post, este tipo de metodologías deberían utilizarse en regulaciones con impactos considerables sobre la economía y la sociedad, que hayan sido implementadas en un periodo suficientemente amplio para evidenciar sus efectos.

2.8 OCTAVO PASO: Informe de evaluación y conclusiones

Una vez terminado el análisis, en función del objetivo, los resultados del mismo deben arrojar luces sobre los siguientes aspectos:

- Cómo se comportaron las variables de estudio después de la implementación de la regulación.
- Cómo estas variables se hubieran comportado en el escenario contrafactual, esto es, bajo la línea base inicial o el escenario esperado en el análisis ex ante.
- Determinar si la regulación produjo un resultado mejor que el que hubiera sucedido bajo el escenario contrafactual.
- En qué medida el resultado obtenido se hubiera logrado mediante otro tipo de intervención o a un menor costo.
- Si aún existe la problemática original que dio lugar a la intervención regulatoria o si las condiciones cambiaron.

El equipo de trabajo debe presentar los resultados con claridad y sencillez de tal modo que sean comprensibles para las partes interesadas en la evaluación y principalmente para que quienes toman decisiones puedan apoyar un proceso de reforma o simplificación, con base en los resultados de la evaluación⁷. Esto incluye hacer transparentes los resultados, la información, los supuestos y los métodos utilizados.

⁷ Ver por ejemplo el formato utilizado en el Reino Unido (PIR template), el cual solo consta de 7 preguntas. De la misma forma, el Gobierno australiano señala que lo más importante es que la información incluida sea suficiente para contestar a las preguntas contenidas en su guía (consultar el ejemplo 1 en el paso 4).

La estructura del reporte de evaluación debe tener como mínimo:

1. La *identificación de los objetivos* que dieron origen a la norma o regulación.
2. El *diseño de la evaluación*, el alcance y la metodología aplicada.
3. El *análisis sobre los objetivos alcanzados* de acuerdo con los tipos de evaluación seleccionados.
4. La *consulta pública*, cómo se llevó a cabo, quiénes fueron consultados, qué información se obtuvo.
5. La *identificación de efectos* inesperados, positivos o negativos.
6. El planteamiento de *conclusiones y recomendaciones*.

Las conclusiones de la evaluación deben estar orientadas en tres sentidos:

- La eliminación de la regulación, en el caso
1. en que se evidencia su ineffectividad o impertinencia.
- Su ajuste cuando se evidencie la necesidad
2. de mantener la regulación y se hayan identificado oportunidades de mejora.
- Mantener la regulación cuando se evidencia
3. que las normas emitidas son suficientes y los resultados obtenidos positivos.

“Se deben presentar los resultados con claridad y sencillez de forma que sean comprensibles también para las partes interesadas en la evaluación.”

03.

CONSIDERACIONES FINALES DE LA EVALUACIÓN *EX POST*

**Tiempo de implementación para
realizar la evaluación**

**Nivel de análisis: principio de
proporcionalidad**

**Vinculación del análisis ex ante
y la evaluación ex post**

Consulta pública

**Datos cuantitativos frente
a los cualitativos**

Desarrollo de capacidades

Institucionalidad

A continuación, se abordan con brevedad algunos temas que frecuentemente surgen respecto a las evaluaciones *ex post*.

Tiempo de implementación para realizar la evaluación

No existe una regla general en cuanto al lapso que se debe transcurrir antes de hacer la evaluación *ex post* de la regulación. En la mayoría de los países se establece por lo general un plazo mínimo de 2 a 5 años. Ello dependerá de la regulación en cuestión y el tiempo en que se espera que los efectos se manifiesten. Lo aconsejable es dejar transcurrir el tiempo suficiente para que los efectos se puedan percibir, y que no se confundan con efectos temporales de corto plazo, teniendo en cuenta que mientras más tiempo pase puede tornarse más difícil identificar y aislar los impactos de la regulación.

Nivel de análisis: principio de proporcionalidad

La profundidad del análisis y el nivel de esfuerzo dedicado a la evaluación ha de ser proporcional a la importancia de la regulación. Dedicar recursos a una regulación cuyo impacto es reducido puede significar un costo de oportunidad elevado.

Vinculación del análisis *ex ante* y la evaluación *ex post*

Un análisis *ex ante* puede facilitar enormemente la tarea de una evaluación *ex post*, ya que el primero otorga información valiosa para practicar la segunda. En la medida en que la herramienta de AIN en Colombia se generalice y sea obligatoria, las evaluaciones *ex post* contarán con más insumos e información. A su vez, incorporar las evaluaciones *ex post* al ciclo

regulatorio permitirá no solo mejorar continuamente la calidad de la regulación en Colombia, sino también depurar el inventario normativo existente.

Consulta pública

La consulta debe verse como una actividad transversal y permanente a lo largo de la evaluación *ex post*, ya que desde la etapa de planificación y hasta el final se debe consultar y validar con expertos⁸. En particular, tanto la consulta pública generalizada como especializada deben constituirse en el mecanismo principal para la recolección de información sobre la situación pasada y la presente. Cuando la regulación por evaluar haya pasado por un proceso bien documentado de consulta pública antes de su expedición, los comentarios recibidos servirán de insumo adicional para la evaluación *ex post*.

⁸ Se recomienda consultar la Guía para realizar la consulta pública en el proceso de producción normativa del Gobierno de Colombia que se puede encontrar en https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Mejora%20Regulatoria/Documentos/Gu%C3%ada_consulta_p%C3%bablica.pdf

Datos cuantitativos frente a los cualitativos

Generalmente se cree que un análisis cuantitativo es sinónimo de análisis de mejor calidad. Si bien es cierto que un análisis cuantitativo puede ser más robusto que uno cualitativo, si este último se lleva a cabo adecuadamente su calidad puede ser equiparable a un análisis cuantitativo. Por el contrario, si un análisis cuantitativo parte de especificaciones o supuestos equivocados el resultado puede ser incorrecto. Vale resaltar que en la política regulatoria es común utilizar una mezcla de información cuantitativa y cualitativa.

Desarrollo de capacidades

Al igual que para el análisis *ex ante*, la construcción de capacidades dentro de las entidades es un aspecto trascendental para el éxito de las evaluaciones *ex post*, porque sirven para retroalimentar la toma de decisiones con efectividad. Cuando se generalice y se vuelva obligatorio, el sistema de evaluación *ex post* deberá prever un programa de capacitación de servidores públicos.

Institucionalidad

Establecer un sistema de evaluación *ex post* toma tiempo y conlleva un costo. Parte de la inversión se relaciona con asignar la competencia a una entidad para supervisar la calidad de las evaluaciones *ex post*—idealmente el mismo que para el sistema AIN— el cual, entre otras cosas, se encargue de emitir criterios y lineamientos a las entidades, apoye en la generación de capacidades, coordine el sistema y controle su calidad. En síntesis, sin inversión permanente en formar una institucionalidad y en la capacitación de los servidores públicos, difícilmente se podrá elevar de manera sostenible la calidad de las regulaciones.

“Es recomendable contar con un especialista que facilite el proceso de recolección de información entre los grupos de expertos definidos para la evaluación”.

04.

REFERENCIAS

Referentes

1. Asia Pacific Economic Cooperation -APEC. (2019). *Traffic Light Score Methodology: A Tool for Ex Post Regulatory Impact Assessment*. Singapur: Asia-Pacific Economic Cooperation Secretariat.
2. Comisión Europea. (2016). *Caja de herramientas para la mejora de la legislación*. Disponible en https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/planning-and-proposing-law/better-regulation-why-and-how/better-regulation-guidelines-and-toolbox/better-regulation-toolbox_es.
3. Decreto 1595 del 2015 (5 de agosto), por el cual se dictan normas relativas al Subsistema Nacional de la Calidad y se modifica el Capítulo VII y la Sección 1 del Capítulo VIII del Título I de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto Único Reglamentario del Sector Comercio, Industria y Turismo, Decreto número 1074 de 2015, y se dictan otras disposiciones. *Diario oficial n.º 49595*, p. 7.
4. Government of Australia. (2016). *Post Implementation Reviews, Guidance Note*. Office of Best Practice Regulation.
5. OECD. (2012). *Recomendación del Consejo sobre Política y Gobernanza Regulatoria*. Paris: OECD Publishing.
6. OECD (2018a). Análisis ex post de la regulación: prácticas y lecciones de países de la OCDE. Recuperado de: [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)
7. OECD. (2018b). *OECD Regulatory Policy Outlook 2018*. Paris: OECD Publishing.
8. OCDE (1999). *Regulatory Reform in the United States. Government Capacity to Assure High Quality Regulation*. Recuperado de: www.sourceoecd.org/governance/9789264084483

Otras fuentes para consulta

1. Australian Government (2007). *Best Practice Regulation Handbook*. Canberra.
2. Canada Government (2019a). *Federal regulatory management and modernization*. Recuperado de: <https://www.canada.ca/en/treasury-board-secretariat/services/federal-regulatory-management.html>
3. Canada Government (2019b). *Guide to Rapid Impact Evaluation*. Recuperado de: <https://www.canada.ca/en/treasury-board-secretariat/services/audit-evaluation/centre-excellence-evaluation/guide-rapid-impact-evaluation.html>
4. CONAMER (2013). *Regulatory Impact Evaluation Guide*. https://www.cofemer.gob.mx/presentaciones/English_Guide_Vol%201_FINAL.pdf. Secretaria de Economía de México. Recuperado de: https://www.cofemer.gob.mx/presentaciones/English_Guide_Vol%201_FINAL.pdf

5. Gertler P., Martínez S., Premand P., Rawlings L. y Vermeersch C. (2017). La evaluación de impacto en la práctica. Banco Internacional para la Reconstrucción y el Desarrollo/Banco Mundial. Recuperado de: http://siteresources.worldbank.org/INTHDOFFICE/Resources/IEP_SPANISH_FINAL_110628.pdf
6. Innovations for Poverty Action (IPA)(2016). Guiding Your Program to Build a Theory of Change. Recuperado de: <https://www.poverty-action.org/sites/default/files/publications/Goldilocks-Deep-Dive-Guiding-Your-Program-to-Build-Theory-of-Change.pdf>
7. National Commission of Better Regulation (2018). Traffic Light Score Methodology: A Tool for Ex Post Regulatory Impact Assessment. APEC Economic Committee. Recuoerado de: <https://www.apec.org/Publications/2019/04/Traffic-Light-Score-Methodology---A-Tool-for-Ex-Post-Regulatory-Impact-Assessment>
8. National Regulatory Control Council (2013) (Normenkontrollrat), Expert Report on the Implementation of Ex-post Evaluations, Good Practice and Experience in Other countries, Germany. Recuperado de: <https://www.normenkontrollrat.bund.de/resource/blob/656764/775370/00837e2d07a0f6230b155a656a412694/2014-evaluation-report-data.pdf?download=1>
9. OCDE (2010). *Better regulation in Europe: United Kingdom*. Recuperado de: www.sourceoecd.org/governance/9789264084483
10. Office of Information and Regulatory Affairs (2019). *Regulatory Impact Analysis: Frequently Asked Questions*. Recuperado de: <https://www.whitehouse.gov/sites/whitehouse.gov>
11. Republica de Kosovo (2015). Guidelines on Ex-post evaluation of legislation in the Republic of Kosovo
12. United Kingdom Government (2010). *Reducing Regulation Made Simple Less Regulation, Better Regulation and regulation as a Last Resort*. Recuperado de: <https://www.regulation.org.uk>.
13. United Kingdom Government (2011b). *Sunsetting Regulations: Guidance*. Recuperado de: <https://www.regulation.org.uk>.
14. United Kingdom Government (2018a). *Better Regulation Framework. Guidance*. Recuperado de: <https://www.regulation.org.uk>.
15. United Kingdom Government (2018b). *The Green Bookcentral Government Guidance on Appraisal and Evaluation*. Recuperado de: <https://www.regulation.org.uk>.
16. United States Government (2011). Executive Order 13563. *Improving Regulation and Regulatory Review*. Recuperado de: <https://www.govinfo.gov/>
17. Wild, D.; Fraser, J. y Husek, M. (2017). *Reducing Red Tape in Australia: 'One In, Two Out' Rule*. Institute of Public Affairs. Recuperado de: https://ipa.org.au/wp-content/uploads/2017/05/IPA_Report_Reducing_Red_Tape_In_Australia_One_In_Two_Out_Rule_170504.pdf

05.

ANEXO

Experiencia en la aplicación de la metodología de evaluaciones ex post en Colombia

Proceso de evaluación

Con el fin de generar capacidades frente a la metodología de evaluación ex post para mejorar la calidad del flujo e inventario regulatorio en Colombia, durante 2020 y 2021 se han llevado a cabo acompañamientos a entidades bajo el proyecto de “Fortalecimiento de la Gobernanza Regulatoria en Colombia, a través de evaluaciones de impacto basadas en Evidencia”⁹. En 2020 se realizaron tres evaluaciones ex post de diversas regulaciones¹⁰ con entidades de la Rama Ejecutiva del Orden Nacional¹¹, y en 2021 se están llevando a cabo tres evaluaciones más. En los ejercicios de acompañamiento, además de los consultores del Banco Mundial que ayudan a guiar aspectos centrales de la metodología, y funcionarios del Departamento Administrativo Nacional de Planeación, participan funcionarios de las entidades encargadas de cada una de las regulaciones que se analizan y evalúan.

Para el ejercicio, se parte de la selección de la regulación y la entidad que realizará la evaluación, se define el equipo de trabajo, el cronograma de actividades y los distintos momentos de recolección, análisis y discusión en torno a la información que se requiere para llevar a cabo la evaluación. Durante el proceso es muy importante tener en cuenta la participación de expertos y actores claves para retroalimentar la evaluación, así como la consulta pública que debe surtir el documento. Frente a este aspecto, cabe destacar que algunas de las evaluaciones

realizadas durante el 2020 hicieron uso, además de espacios digitales dispuestos para la consulta, del Sistema Único de Consulta Pública (SUCOP¹²).

Construcción de la evaluación: valoración de los reportes

De acuerdo con la metodología propuesta para el desarrollo de la evaluación, las entidades elaboraron las primeras secciones del documento, presentando información relevante para entender la problemática y los objetivos originales de la regulación, así como algunos indicios sobre información relevante para el proceso.

⁹ Surgido del acuerdo de cooperación entre el Departamento Nacional de Planeación (DNP), el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo (MCIT), Colombia Productiva (CP), Invest in Bogotá (IIB) y la Corporación Financiera Internacional (IFC), entidad del Grupo Banco Mundial, con el apoyo financiero de la Cooperación Económica y Desarrollo de Suiza (SECO).

¹⁰ Se sometieron a evaluación: i. el Decreto 677 de 1995, ii. el Decreto 431 de 2017; y iii. la Resolución 448 de 2016.

¹¹ Ministerio de Transporte, el Instituto Colombiano Agropecuario, Invima y el Ministerio de Salud y Protección Social.

¹² Sistema Único de Consulta Pública del DNP.

En la sección de evaluación se tuvieron diferentes resultados derivados de la limitación y disponibilidad de información. Para el caso puntual de la Evaluación Ex Post de la Resolución 448 de 2016 del ICA, se aplicó un ejercicio de análisis costo-beneficio “suave” que combina el análisis cualitativo con información cuantitativa, presentando evidencia importante y relevante para el ejercicio que permitió justificar los argumentos del análisis, sin embargo, en las otras evaluaciones, la información (cuantitativa y cualitativa) que se logró recopilar no permitió justificar algunos de los argumentos desarrollados. A pesar de ello, se considera que las conclusiones estuvieron alineadas y resultaron coherentes con los análisis planteados.

En cuanto al componente de consulta pública, las evaluaciones aplicaron ejercicios de participación que permitieron recibir insumos y contribuir a mejorar la transparencia de los ejercicios y, aunque no se alcanzaron los momentos de consulta pública proyectados al principio de la evaluación, dados los retos derivados de la emergencia sanitaria, se pudieron abrir espacios virtuales que facilitaron la recepción y el análisis de los comentarios.

En general, los documentos presentan análisis, conclusiones y recomendaciones coherentes a partir del análisis desarrollado, y permiten dar cuenta del contenido del reporte. Si bien se presentaron dificultades especialmente en la medición, para ser los primeros ejercicios que realizan las entidades, se considera un gran logro haber llevado a cabo estos ejercicios de la mano de los funcionarios, de tal manera que se pueda ir apropiando la metodología y generando las capacidades que las entidades requieren para futuras evaluaciones.

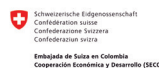
Lecciones aprendidas

De acuerdo con algunos aspectos que se observaron en el desarrollo de este acompañamiento, y en el marco de futuros ejercicios para la generación de capacidades en las entidades, a continuación se listan algunas lecciones aprendidas:

- Contar con un directivo visible que encabece el equipo para que se facilite el trabajo del grupo evaluador y que sea responsable de las recomendaciones producto de la evaluación.
- El líder o coordinador del equipo de trabajo debe ejercer un verdadero liderazgo frente al grupo y poder, en ese sentido, organizar y distribuir las cargas de trabajo.
- Es importante que el equipo designado por el regulador tenga una dedicación mínima de tiempo, establecida formalmente por sus superiores.
- Garantizar la participación de todo el equipo de trabajo designado en las distintas reuniones, con el fin de evitar reprocesos y retrasos en los tiempos definidos.
- Se debe priorizar la idoneidad y disponibilidad de las personas vinculadas al equipo designado para la evaluación por parte de la entidad.
- Vincular las dependencias idóneas de la entidad de manera que el apoyo en la consecución información cuantitativa de la entidad de manera que faciliten el

trabajo de diseño de la evaluación y la identificación del problema.

- La identificación de indicadores y recolección de información debe hacerse, en la práctica, desde la fase de elaboración del diseño de la evaluación y no solo en la fase de análisis.
- Para la identificación de variables e indicadores potenciales, es importante conocer y acceder directamente a los datos tan pronto sea posible para realizar su selección.
- Garantizar que se den al menos dos momentos de consulta activa.
- Diseñar una estrategia comunicación de la consulta pública, de manera que se informe a los actores interesados que pueden hacer parte del ejercicio.



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

www.dnp.gov.co

