

10 Puntos Clave de las Experiencias Internacionales para Revisar las Regulaciones Existentes

Febrero de 2013

Jacobo Pastor García Villarreal
Especialista en Mejora Regulatoria, OCDE
jacobo.garciavillarreal@oecd.org

Introducción

Esta presentación contiene de una manera sistematizada la información obtenida a partir de conversaciones telefónicas con funcionarios o ex-funcionarios que participaron de manera activa en la revisión regulatoria – la eliminación y revisión de las regulaciones existentes para mejorar su calidad – partiendo de cinco países que recientemente tuvieron experiencias similares: Canadá (2003 y 2008 las más recientes), Corea (1998), Croacia (2006), Italia (2005) y México (2010).

La información es útil para guiar a Colombia en la planificación y ejecución del un ejercicio similar conforme a buenas prácticas internacionales.

Los perfiles de los países

Canadá	Datos
Año de la revisión	2003 y 2008
Población, total (millones)	33
PIB (Dólares americanos) (miles de mill)	1,400
PIB per capita (Dólares americanos)	41,730
Días requeridos para abrir un negocio (días)	5
Lugar en el Doing Business 2012	17

Italia	Datos
Año de la revisión	2005
Población, total (millones)	60
PIB (Dólares americanos) (miles de mill)	2,293
PIB per capita (Dólares americanos)	35,240
Días requeridos para abrir un negocio (días)	6
Lugar en el Doing Business 2012	73

Croacia	Datos
Año de la revisión	2006
Población, total (millones)	4
PIB (Dólares americanos) (miles de mill)	69
PIB per capita (Dólares americanos)	13,570
Días requeridos para abrir un negocio (días)	9
Lugar en el Doing Business 2012	84

Corea	Datos
Año de la revisión	1998
Población, total (millones)	49
PIB (Dólares americanos) (miles de mill)	929
PIB per capita (Dólares americanos)	21,530
Días requeridos para abrir un negocio (días)	7
Lugar en el Doing Business 2012	8

Mexico	Data
Año de la revisión	2010
Población, total (millones)	108
PIB (Dólares americanos) (miles de mill)	1,646
PIB per capita (Dólares americanos)	15,204
Días requeridos para abrir un negocio (días)	9
Lugar en el Doing Business 2012	48

I. Aspectos Institucionales y Políticos

1. Mantener un apoyo político de alto nivel es clave para garantizar el éxito de la revisión

En todos los países analizados una importante entidad gubernamental (ministerio, comisión, fuerza de tarea, etc.) encabezó las reformas, con un enfoque de arriba hacia abajo, para ayudar a minimizar la resistencia de varios sectores. Funcionarios de alto nivel apoyaron el proceso, con la sanción Presidencial o del Primer Ministro. Una entidad central también es importante para mantener el proceso en el tiempo y coordinar al resto de los ministerios y agencias.

México

- La revisión regulatoria Base Cero se establece como una estrategia para afrontar la crisis global.
- El Presidente anunció un periodo de tres meses para que los ministerios reportaran qué regulación consideraban necesaria. Base Cero también se volvió un tema recurrente en sus discursos y presentaciones públicas.
- La Secretaría de Economía coordinó el ejercicio.
- Para finales del 2010, la iniciativa generó ahorros importantes en rubros específicos, como el fiscal.

Croacia

- Objetivo de reducción de 40% en costos administrativos.
- Una Fuerza de Tarea en materia regulatoria coordinó el ejercicio, que reportaba los avances directamente al PM.

Italia

- La guillotina regulatoria se introdujo en 2005 a través de una Ley de Simplificación, con el fin de eliminar la regulación obsoleta.
- Una unidad central en la oficina del Primer Ministro, el Ministerio de Simplificación Normativa, encabezó el esfuerzo. Italia mencionó que una unidad central es fundamental para mantener el proceso en el transcurso del tiempo, estableciendo un diálogo continuo con los ministros sectoriales.

Corea

- La revisión también se da en respuesta a una crisis económica. Se detona a través de una Orden Presidencial de eliminar el 50% de todas las regulaciones (después de dos rondas fallidas de “eliminación voluntaria”) y del establecimiento de la Comisión de Mejora Regulatoria.
- Una de las tres principales recomendaciones de Corea para una revisión exitosa es que se mantenga un apoyo político de alto nivel durante el proceso.
- A finales de 1998, casi 50% de la regulación había sido eliminada y otro 20% revisada.

I. Aspectos Institucionales y Políticos

2. Involucrar a los reguladores para mantener el impulso de la reforma

Esta estrategia requiere de una estrecha y continua comunicación con los ministerios y órganos encargados de hacer cumplir las regulaciones. También requiere de incentivos y facilitación para motivarlos a ser proactivos, acompañada por el desarrollo de capacidades y orientación. Monitorear avances y evaluar periódicamente también es crítico.

Canadá

- El órgano central que encabezó la revisión de 2008 sostenía reuniones periódicas con los ministerios y entidades encargados de supervisar el progreso e identificar retrasos en la entrega de resultados.

Croacia

- El gobierno croata publicaba cada mes una lista con las cinco entidades con mejor desempeño durante la revisión, lo que creó competencia entre los ministerios.
- Adicionalmente, las entidades con bajo rendimiento tuvieron que afrontar las consecuencias frente al Primer Ministro.

Italia

- Italia motivó a los ministerios utilizando una “estrategia de “nombrar y desacreditar”, en otras palabras, señalando públicamente a los que mostraban bajo cumplimiento.

Corea

- Durante la revisión, el Presidente consideraba los resultados de la eliminación regulatoria al hacer la evaluación de ministros a finales de año, y se cree que algunos ministros fueron destituidos en 1999 porque no cooperaron en los ejercicios de revisión.

México

- Reacción pasiva de los ministerios al inicio del ejercicio.
- En una etapa subsecuente, el ente coordinador se involucró en negociaciones con los reguladores.

3. Facilitar la participación empresarial y de otras partes interesadas

La consulta y la participación de los interesados tiene múltiples efectos positivos para la revisión: La participación empresarial y ciudadana aporta elementos para una revisión exitosa, ayudando a definir objetivos, garantizando que se aborden las regulaciones más gravosas y no sólo las “ que están al alcance”, controlando los intereses privados y evitando la captura.

Canadá

- El objetivo en 2008 de reducir la carga de papeleo en un 20% se definió con el asesoramiento del sector privado, particularmente con pequeños empresarios, quienes identificaron las áreas más gravosas de la regulación. Las provincias también participaron en un comité de asesoría.

Croacia

- La participación empresarial se consideró fundamental para identificar las regulaciones problemáticas. Su función no sólo consistió en proporcionar un asesoramiento estratégico, sino también un apoyo operativo (revisar activamente las regulaciones y participar en fuerzas de tarea).
- El gobierno pidió a las asociaciones empresariales asignar a 36 expertos para sesionar con los líderes gubernamentales en grupos de enfoque a fin de identificar prioridades sectoriales y participar activamente en consultas.
- También se hicieron llegar cuestionarios electrónicos a las PYMES para facilitar su participación.

Corea

- La Comisión de Mejora Regulatoria incluyó seis ministros de gabinete y 23 miembros civiles y es presidida por el Primer Ministro y co-presidida por un civil.
- Una de las tres principales recomendaciones de Corea para una revisión exitosa es el contar con un control por un tercero (third-party check), es decir, empresas y representantes civiles, para conocer el impacto de las medidas, ya sea a través de la eliminación o de la mejora. El órgano que los congregue debe tener la capacidad de negociar con los ministerios e impulsarlos para ir más allá de su actitud pasiva inicial.

II. Aspectos Institucionales y Políticos

4. Colaborar con el Congreso y los legisladores

La participación de los congresistas ayuda a que se aprueben reformas legislativas cuando sea necesario: Para que el ejercicio tenga un impacto económico significativo, debe incluir no sólo regulaciones secundarias, sino también legislación primaria y las políticas públicas que les dan origen. Como resultado, puede requerirse acción legislativa.

Canadá

- Canadá hizo hincapié en el hecho de que la legislación, ya sea nueva o una reforma de las existentes, necesita ser aprobada para apoyar las políticas públicas. Una revisión integral de la regulación incluye no sólo normas secundarias, sino también cambios legislativos, y es aquí donde participan los congresistas.

Croacia

- Una vez que el gobierno decidió sobre las recomendaciones elaboradas por la Unidad Central respecto a la eliminación y reforma, se inició la implementación. Para este objetivo, las recomendaciones no sólo fueron dirigidas a los ministerios y órganos gubernamentales, sino también a entidades independientes (banco central, autoridad de competencia, etc.) y al Parlamento. Entre 2007 y principios de 2008 se habían implementado 160 recomendaciones.

Italia

- En Italia, una vez que las recomendaciones para la eliminación de reforma estuvieron listas, el Parlamento estuvo muy involucrado a través de una comisión bicameral que asesoró al gobierno en la redacción de decretos legislativos.

Corea

- Como resultado del ejercicio de revisión se identificaron 344 leyes para ser reformadas y las modificaciones se presentaron al Parlamento en el plazo de un año. A finales de 1999, se reformaron 290 leyes y cerca de 50 todavía estaban pendientes. Por lo tanto, la participación de los legisladores fue importante para implementar las reformas de manera oportuna.

II. Organización y Métodos

5. Planificación, organización y criterios de orientación para la revisión

Una planificación y organización cuidadosa es clave para el éxito, al establecer objetivos, responsabilidades y plazos claros. Es importante establecer criterios claros para orientar la revisión y contribuir al logro de los objetivos. Los criterios utilizados por los países analizados incluyen compatibilidad con estándares internacionales, análisis costo-beneficio, cargas administrativas en las empresas, justificación jurídica, duplicación con regulaciones sub-nacionales, evaluación de riesgos y si las regulaciones están actualizadas. Por otro lado, un ejercicio de “guillotina” conlleva el riesgo de eliminar regulaciones que sirven al interés público, por lo que se deben anticipar medidas para corregir los errores.

Canadá

- En 1985, Canadá revisó las áreas de jurisdicción exclusiva del gobierno federal para determinar aquellas en que las provincias podrían tener mayores responsabilidades.
- En 2003 se formó una Comisión de Asesoría Externa sobre Regulación Inteligente para encabezar una iniciativa horizontal que resultó en la Directiva de Gabinete que estableció la organización y la estrategia de la revisión. Para la revisión de 2008, el gobierno estableció la “Iniciativa para Reducir el Papeleo Excesivo”, con el objetivo de reducir la carga de papeleo en un 20%.
- Los criterios prácticos que se utilizaron en Canadá para revisar el acervo de la regulación existente se incluyen en la Directiva de Gabinete: (i) Cerciorarse de que las regulaciones técnicas sean compatibles con las de socios comerciales importantes, a menos que haya una justificación de peso para que no sea así; (ii) Aplicación de principios de costo-beneficio, particularmente para las regulaciones con impacto significativo; (iii) Evitar cargas administrativas en empresas.

Italia

- Italia implementó el programa de revisión a través de la promulgación de la “Ley Guillotina” en 2005. Posteriormente, hubo dos cambios de gobierno. Sin embargo, la política de simplificación legislativa, desde un principio, se consideró apartidista, lo que permitió su continuidad.
- Los criterios de la revisión cuestionaban si la ley todavía regulaba un interés vigente del estado y si no había sido suprimida por regulación más reciente. Además, los criterios sustanciales se basaron en análisis de impacto – los beneficios debían ser más grandes que los costos - así como la reducción de la carga administrativa.
- En Italia, las regulaciones que se eliminarían por la “guillotina” se anotaban en una lista durante un año y, cuando era requerido, se publicaban “decretos correctivos” para sacarlas de la “lista de la muerte”.

II. Organización y Métodos

5. Planificación, organización y criterios de orientación para la revisión

Croacia

- En Croacia, los preparativos para llevar a cabo el proceso y definir plazos y responsabilidades duraron alrededor de 10 meses. En la presentación del proyecto, el PM sostuvo una reunión con su equipo de alto nivel (Ministros, jefes de agencias, Vice-ministros) para establecer el proceso de revisión como una prioridad política y ordenó su cumplimiento según la planeación establecida.
- Cada regulación fue sujeta a cinco preguntas siguiendo un formato estándar: i) ¿es la regulación legal?, ii) ¿se necesita?, iii) ¿es amigable con las empresas?, iv) ¿es congruente con los requisitos de la OMC?, y v) ¿está armonizada con estándares de la Unión Europea? Esta etapa tuvo fases secundarias: (a) Los ministerios y las agencias del gobierno proporcionaron formatos estándares contestando a 30 preguntas para definir si las regulaciones se mantenían, se simplificaban, o se cancelaban; (b) El sector privado, vía grupos de trabajo, también proporcionó respuestas a los cuestionarios estándares con el mismo objetivo.

Corea

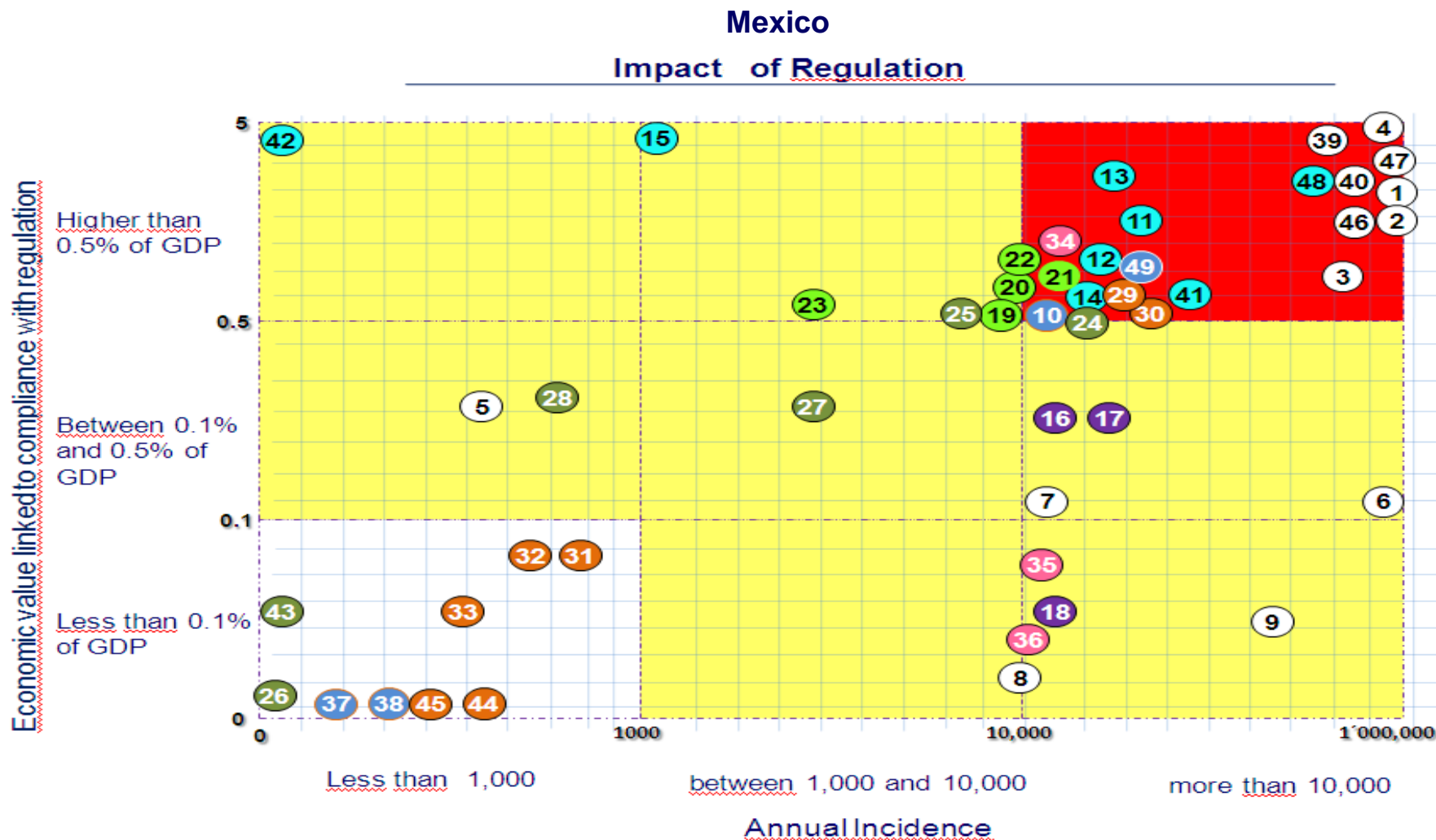
- En Corea, los ministerios llevaron a cabo la revisión de acuerdo a los principios siguientes: (i) todas las regulaciones se revisan sobre “Base Cero”, (ii) Si una regulación carece de fundamento legal, debe ser eliminada o debe de prepararse la legislación correspondiente para darle justificación legal, (iii) los ministerios presentan sus planes de reforma a la Comisión de Mejora Regulatoria.
- Las regulaciones que servían un interés público legítimo (salud, medio ambiente, protección al consumidor, etc.) no fueron eliminadas y fueron tratadas de forma diferente. El enfoque para actualizarlas fue el de mejorar los métodos de regulación y reducir cargas administrativas, en vez de eliminarlas. En este caso, los ministerios deben ser proactivos porque ellos son los que tienen el conocimiento de cuáles regulaciones sirven un interés legítimo y deben responder creando alternativas y métodos de regulación más eficientes, en vez de sólo declarar que la regulación es necesaria y, por lo tanto, no debe ser suprimida.

México

- Durante la revisión “Base Cero” del 2010, las regulaciones fueron evaluadas bajo tres criterios: (i) incidencia: número de veces que una empresa tiene que cumplir con la regulación, (ii) valor económico asociado al cumplimiento de la regulación, y (iii) ahorros, al reducir costos de transacción vía la eliminación o simplificación de normas.

II. Organización y métodos

5. Planeación, organización y criterios de orientación para la revisión



6. Las revisiones regulatorias están comúnmente organizadas en etapas

Croacia

- En Croacia, el proceso tuvo tres amplias fases las primeras dos duraron nueve meses, y la tercera seis meses: (i) Inventario: El proceso empezó por la identificación y recopilación de las regulaciones existentes; (ii) Revisión: Se revisaron las regulaciones para tomar la decisión de conservarlas, anularlas o simplificarlas; (iii) Implementación: después de que la “guillotina” cayó, el gobierno implementó las recomendaciones. Las recomendaciones tuvieron dos componentes, cambios racionales y cambios específicos propuestos en textos legales. Entre 2007 y principios de 2008, se habían implementado 160 recomendaciones.

Italia

- En Italia, el proceso tuvo tres etapas de más de dos años cada una: (i) Elaboración del catálogo de todas las leyes existentes; (ii) Identificación en el catálogo de las leyes que aún eran importantes y necesarias: se utilizaron criterios formales y substanciales para determinar que leyes se conservaban; (iii) Codificación: recopilación de leyes que abordaran el mismo asunto, en un sólo código, a fin de abolir numerosas leyes (agricultura, defensa, etc.).

Corea

- En Corea, a excepción de la fase de implementación, el proceso duró 8 meses y tuvo las siguientes etapas: (i) Presentación de los planes por parte de los ministerios y organismos para la eliminación y reforma de la regulación (planes voluntarios): los resultados fueron decepcionantes; (ii) La Comisión de Reforma Regulatoria (CRR) empezó la revisión de las regulaciones que no tenían cambios, una por una, lo que incluyó grupos de trabajo y sub-comisiones con la participación de expertos civiles; (iii) El Presidente estableció el objetivo de reducción del 50%. Esta fase se caracterizó por la revisión de la CRR seguida de la presentación y re-presentación de planes por parte de los ministerios hasta que se logró el objetivo.

7. Desarrollo de capacidades y orientación

Es esencial elaborar guías y manuales, así como actividades de formación e implementación para los ministerios y organismos, incluyendo el apoyo de expertos, para ayudar al logro de resultados exitosos. El organismo central debe facilitar la labor de los ministerios y ayudarlos a adoptar una postura activa.

Canadá

- Uno de los principales consejos de Canadá es que el organismo central que encabeza el proceso de revisión debe adoptar un papel de facilitador para los ministerios. Una estrecha comunicación y una capacidad de implementación son fundamentales. Por ejemplo, el gobierno canadiense ha publicado varios documentos para dar asesoramiento sobre el uso de instrumentos regulatorios, tales como una guía sobre Evaluación, Selección, e Implementación de Instrumentos para la Acción gubernamental, la Guía de Análisis de Costo-Beneficio canadiense, la Directiva del Gabinete sobre la Racionalización de la Regulación, entre otros.

Corea

- En Corea, al principio de la revisión, los ministerios y organismos se mostraron renuentes a eliminar las regulaciones. Como era de esperar, consideraban importantes sus regulaciones. Para abordar esta cuestión, se creó la Comisión de Reforma Regulatoria, la cual incluyó a expertos de las empresas y de la sociedad civil. Este organismo tuvo la capacidad de negociar con los ministerios y los impulsó a ir más allá de su actitud pasiva inicial. Obligó a ministerios y organismos a crear métodos reguladores alternativos y más eficaces.

Croacia

- La “Comisión Asesora Empresarial” en Croacia, además de brindar las opiniones del sector privado en la revisión, ayudó a la Unidad Central en la identificación de áreas prioritarias, proporcionando evidencia factual sobre las regulaciones y procedimientos de negocios individuales, recomendando medidas de reforma, proporcionando supervisión, asesoramiento, y alto perfil para la reforma mientras estaba en marcha para asegurarse de que avanzara según lo previsto y diera buenos resultados.

8. Medida de los beneficios económicos

Esta estrategia es útil para orientar y justificar nuevas reformas e impulsar a una revisión detallada.

Canadá

- Canadá reconoce la falta de indicadores para medir los impactos económicos como una deficiencia de sus ejercicios anteriores. Como consecuencia de ello, desarrolló la “Herramienta de Evaluación de Mercado” para cuantificar y monetizar los impactos de mercado de la reforma en las empresas, los consumidores, la competencia, y el comercio.

Croacia

- Croacia aplicó una versión ajustada del Modelo de Costeo Estándar (MCE) para evaluar todas las regulaciones existentes anteriores a la revisión, para que el gobierno supiera lo que se ahorraría al eliminar cada regulación. La Unidad Central recomendó la eliminación de 425 regulaciones y la simplificación de 374, lo que representó 55% de todas las regulaciones de negocios. Los ahorros anuales estimados ascienden a más de USD \$300 millones.

9. Comunicar al público más amplio

Una estrategia de comunicaciones bien elaborada mantiene a las partes interesadas y al público en general al tanto de la revisión, por consiguiente, genera apoyo para mantener el esfuerzo por más tiempo.

Italia

- Italia estableció una campaña de comunicación con anuncios televisivos para dar a conocer a las personas los resultados del proceso. Un sitio web, reuniones de gabinete, y otros procedimientos estándar se utilizaron para comunicar los resultados dentro del gobierno.

Croacia

- Croacia estableció una estrategia de comunicación para las audiencias internas y externas, incluidas campañas en TV y periódicos. Los progresos y resultados fueron comunicados de manera periódica a las diferentes partes interesadas.

10. Tomar medidas preventivas para el flujo de la regulación y prevenir una “limpieza” regular con revisiones periódicas

Una revisión de las regulaciones existentes debe ir acompañada de estrictos controles sobre el flujo de nuevos proyectos de regulación para evitar que el inventario se re-constituya. Sólo se debe autorizar la nueva regulación que sea estrictamente necesaria y costo-efectiva. Esta estrategia implica la racionalización y mejora del sistema de MIR.

Además, las revisiones regulatorias no son ejercicios “de una sola vez”, deben llevarse a cabo de manera periódica y basándose en reformas anteriores.

Canadá

- Canadá estableció los mecanismos de control para las nuevas regulaciones de modo que acervo no se incrementara otra vez, a través de imponer requisitos estrictos a las nuevas regulaciones, cerciorándose de que fueran realmente necesarias. La política está dando resultados debido a una función fuerte de oposición a la nueva regulación en el centro del gobierno. De hecho, en los últimos 10 años el número de nuevas regulaciones ha disminuido. Hace 10 años 550 nuevas regulaciones fueron introducidas anualmente, ahora el número bajó a 260.
- La principal herramienta de Canadá, elaborada en 2008, es la “Herramienta de Evaluación de Mercado”, la cual es parte de la MIR. Tiene tres características básicas: (1) Análisis de costo-beneficio de las iniciativas regulatorias; (2) Compatibilidad con las mejores prácticas a nivel mundial; (3) Mejora la comprensión de los efectos acumulativos e imprevistos de las regulaciones sobre el desempeño de las empresas, los sectores industriales, y de la economía en su totalidad.
- Canadá ha tenido revisiones en 1985, 1992, 2003, y 2008. Actualmente ha establecido una política para revisar las regulaciones cada cinco años.

Croacia

- Croacia se encuentra ahora en el proceso de establecer su ministerio de MIR para evitar la re-constitución del inventario de regulaciones. Su tarea principal será controlar la calidad, mantener un estándar, y desarrollar un sistema de MIR, así como coordinar las evaluaciones de impacto económico, social, y ambiental de las regulaciones propuestas.
- En Croacia, la revisión se basó en otras reformas para mejorar la calidad de la regulación, tales como la introducción de una ventanilla única.

Corea

- Desde 1999, la Comisión de Reforma Regulatoria (CRR) de Corea se convirtió en parte del gobierno. Cada año 1,000 propuestas reguladoras pasan por ahí, de las cuales 300 se consideran importantes y se someten a un proceso similar de negociación como con la guillotina. Los ministerios encargados presentan propuestas de regulación y la CRR las revisa mediante un proceso de MIR, asegurándose de que sirven a un legítimo interés público, sus beneficios exceden su costo, y emite recomendaciones para mejorar los métodos de regulación y reducir las cargas.
- En Corea, el ejercicio se repitió una y otra vez hasta que se logró el objetivo.