

Plan de Acción de Gestión Regulatoria de Alcance Nacional



Plan de Acción de Gestión Regulatoria de Alcance Nacional

2015 -2017



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

Senplades

*Plan de Acción de Gestión Regulatoria de Alcance Nacional
para el 2015-2017*

Senplades / 1ª edición – Quito, 2015

64 páginas, 14,8 cm x 21 cm

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

Publicación de distribución gratuita.

© Senplades, 2015

De esta edición:

Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, Senplades.

Juan León Mera N° 1936 y Av. Patria

Quito, Ecuador

Tel: (593) 2 3978900

www.planificación.gob.ec

Diagramación: El Telégrafo EP

Impreso en Ecuador.

ISBN- 978-9942-07-838-4

Contenido

1	Introducción	9
2	La Política Regulatoria del Buen Vivir	15
	Antecedentes	15
	Poder normativo	17
	La nueva generación del uso del poder normativo	18
	Política regulatoria en Ecuador	19
	La Política Regulatoria del Buen Vivir	20
	Ejes de intervención	22
	• El cambio de la matriz productiva	22
	• La erradicación de la pobreza	24
3	La Mejora del Poder Normativo del Estado	27
	¿Por qué se necesita una gestión regulatoria?	27
	Esquema institucional para asegurar la eficiencia y permanencia del Programa de Mejora Regulatoria	28
4	Objetivos del Programa de Mejora Regulatoria	31
	Eficiencia y Eficacia de la Regulación	32
	• Diagnóstico	32

5

• Indicadores	34
Cultura regulatoria de la Sociedad	39
• Diagnóstico	39
• Indicadores	41
Principios, directrices y orientaciones	41
Hoja de Ruta del Programa de Mejora Regulatoria	45
Estrategias específicas	45
Principales Etapas, Componentes y Metas para implementar el Programa	47

Prólogo

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

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

Si bien las potestades regulatorias no son exclusivas de la Función Ejecutiva, es ésta la que sin duda concentra la mayor actividad en este ámbito, a través de las distintas instituciones que la conforman: Secretarías Nacionales, Ministerios Coordinadores, Ministerios Sectoriales, Secretarías Técnicas, Agencias de Regulación y Control, Empresas Públicas e Institutos, entre otros. Esta diversidad de instituciones obedece a los nuevos paradigmas que introdujo la nueva Constitución relacionados con el fortalecimiento de las instituciones públicas, mayor intervención estatal en la economía y mayores facultades de regulación y control por parte del gobierno.

En esta misma lógica, el otro referente fundamental para entender las acciones de política pública y las reformas emprendidas recientemente en Ecuador, es el Plan Nacional para el Buen Vivir 2013-2017, el cual contiene las grandes orientaciones de política que guían el quehacer gubernamental (implementación del nuevo modelo de desarrollo) y permite establecer estrategias, proyectos y programas de acción mediante una planificación por resultados.

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

El presente plan se inscribe como parte del esfuerzo del Estado ecuatoriano para consolidar e institucionalizar un sistema integral de regulación y control que robustezca determinados objetivos nacionales planteados en el Plan Nacional para el Buen Vivir 2013-2017 como la transformación de la matriz productiva y la erradicación de la pobreza como ejes fundamentales dentro del modelo de desarrollo postulado para la sociedad del Buen Vivir.

Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo



Introducción

Desde el inicio de la Revolución Ciudadana en el año 2007, el Ecuador ha vivido una serie de profundas transformaciones políticas, económicas y sociales.

En particular, la Constitución de la República del Ecuador 2008 estructuró un Estado constitucional de derechos y de justicia, intercultural, plurinacional y territorializado, e instauró un sistema económico social y solidario que reconoce al ser humano como sujeto y fin, a partir de lo cual promueve una relación dinámica y equilibrada entre sociedad, Estado y mercado, en armonía con la naturaleza, con el objetivo de garantizar la producción y la reproducción de las condiciones materiales e inmateriales que posibiliten el Buen Vivir.

Estas transformaciones no solo han modificado de fondo las relaciones de poder, sino que han implicado un cambio en la visión misma que se tenía del Estado, de su papel dentro del proceso de desarrollo, así como de su forma de relacionarse e interactuar con la sociedad ecuatoriana y la ciudadanía en general.

En este sentido, el nuevo Estado constitucional y de derechos creado por el Constituyente puso al ser humano, como sujeto activo, en el centro de las decisiones de Gobierno, el cual comenzó a asumir un papel más protagónico y de mayor

intervención en diversos ámbitos como el económico y el social. En otras palabras, se sentaron las bases para la recuperación de lo público y la reconstitución del Estado.

En una primera instancia el Estado ecuatoriano se abocó a recuperar para sí las facultades de rectoría, planificación, regulación y control, con el objeto de dotarse de los instrumentos mínimos necesarios para llevar a cabo sus funciones esenciales. A partir de esas acciones, ahora en una segunda instancia corresponde consolidar los avances observados y dar un paso más en la institucionalización y ejecución de esos instrumentos, en particular en lo que se refiere a las capacidades reguladoras y de control.

En la historia reciente del Ecuador, gobiernos anteriores generaron regulaciones a favor de ciertas élites económicas, a la medida y sin criterios técnicos. Es decir, existía una política regulatoria clientelista, sumisa a los intereses de los grupos de poder, en donde el cumplimiento de las regulaciones no constituía una práctica común por parte de los regulados y en donde, por el contrario, se institucionalizó una cultura de incumplimiento y corrupción. En función de esto, el Gobierno de la Revolución Ciudadana, consciente de las injusticias mencionadas ha buscado superar los problemas y construir un sistema regulatorio justo, que garantice el logro de los objetivos sociales, económicos y políticos¹.

La regulación es una poderosa herramienta de intervención estatal, que debe ser cuidadosamente utilizada para equilibrar intereses de política pública y los intereses privados a fin de obtener el máximo de beneficios para la sociedad. Cabe recordar que el orden social ha sido un aspecto fundamental para el desarrollo de las naciones, por lo mismo las sociedades progresistas se han construido sobre la base de marcos regulatorios sólidos y efectivos que guían el proceder de las personas e instituciones para el bienestar común.

Como parte fundamental del proceso de transformación democrática del Estado, se han dado pasos firmes en la recuperación de las facultades de regulación y control. Por un lado, la Función Ejecutiva retomó la rectoría de las políticas públicas y, por otro, se otorgó en los últimos años una gran capacidad de regulación y control a un conjunto de instituciones especializadas, en diversas áreas sociales

¹ Comité Interinstitucional para el Cambio de la Matriz Productiva. Eje: Agenda Regulatoria. Estrategia para el cambio de la matriz productiva. Vicepresidencia de la República, Senplades, Comité Interministerial de la Calidad. Borrador; 28 de abril de 2014; pág. 4.

y de la economía, a través del fortalecimiento institucional de Ministerios, la creación de Agencias especializadas, así como el fortalecimiento y la creación de Superintendencias como instancias de control y sanción de carácter transversal (Función de Transparencia y Control Social), las cuales están encargadas de garantizar y precautelar la provisión de bienes y servicios de calidad.

Como todo proceso transformador, éste debe estar sujeto a los cánones constitucionales. En este sentido, la Constitución establece preceptos y principios importantes para la regulación y la gestión regulatoria, entre los cuales se encuentran los siguientes:

- Establece las máximas directrices para el procedimiento normativo respecto a la preparación de leyes.
- Establece las funciones que conforman el Estado ecuatoriano, junto a las instituciones que las constituyen.
- El Estado se reserva el derecho de administrar, regular, controlar y gestionar los sectores estratégicos.
- Otorga competencias y atribuciones a diferentes instituciones de las Funciones que conforman el Estado ecuatoriano.
- Establece la incapacidad para ser funcionario o funcionaria de un organismo de regulación y control en caso de tener intereses en las áreas que son reguladas.
- El Estado se hace responsable de la provisión de ciertos servicios públicos y establece los marcos regulatorios correspondientes.
- El Estado constituirá empresas públicas para la gestión de sectores estratégicos, la prestación de servicios públicos, el aprovechamiento sustentable de recursos naturales o de bienes públicos y el desarrollo de otras actividades económicas. Dichas empresas públicas estarán bajo la regulación y el control de los organismos pertinentes.
- Establece que la Constitución es la norma suprema y prevalece sobre cualquier otra del ordenamiento jurídico. Las normas y los actos del poder público deberán mantener

conformidad con las disposiciones constitucionales, en caso contrario carecerán de eficacia jurídica.

De esta forma, la nueva Constitución conlleva a que dichos principios tuviesen que ser trasladados a leyes y regulaciones nuevas para dar cuenta de la aplicación de los preceptos constitucionales o a la revisión de regulaciones existentes para ser adaptadas a la nueva realidad constitucional.

Como se mencionó con anterioridad, este proceso ha sido particularmente relevante en algunos sectores económicos y sociales que hoy se identifican como prioritarios/estratégicos o en áreas de política pública donde el Estado adquiere un papel preponderante como prestador de servicios o como garante del cumplimiento de la facultad de regulación.

Como parte del cumplimiento puntual, con el mandato constitucional, el Plan Nacional para el Buen Vivir 2013-2017 estableció como una de sus políticas el “Mejorar la facultad reguladora y de control del Estado” (política 1.4) y dispuso siete lineamientos estratégicos²:

- a. Ejercer efectivamente la facultad de regulación por parte del Estado, para garantizar el cumplimiento de los derechos de la ciudadanía.
- b. Fortalecer las capacidades de las entidades e instituciones públicas encargadas de la regulación y el control.
- c. Crear marcos normativos, metodologías y herramientas que mejoren la calidad, la eficiencia y la eficacia de las regulaciones emitidas por las distintas entidades del Estado.
- d. Construir el Sistema Estatal de Control, que promueva la articulación y coordinación de las entidades del Estado encargadas de ejercer las facultades de regulación y control.
- e. Implementar estrategias de comunicación y promoción ciudadana, para la difusión de los efectos y los beneficios de las regulaciones del Estado.

² Plan Nacional para el Buen Vivir 2013-2017; Senplades; pág. 99.

- f. Establecer un proceso de evaluación de impacto de las regulaciones existentes y nuevas, que incorporen a la consulta pública como parte de las mismas.
- g. Fomentar la mejora y la reforma regulatorias en la administración pública ecuatoriana, para que contribuya a la consecución del régimen del Buen Vivir.

Ahora corresponde desarrollar un programa que dé contenido programático a esta política regulatoria.

El presente documento contiene el Plan de Acción de Gestión Regulatoria de Alcance Nacional para el 2015 – 2017, el cual tiene como objetivo ayudar al Gobierno ecuatoriano a mejorar su facultad reguladora y de control, y garantizar el cumplimiento de los derechos de la ciudadanía, mediante el establecimiento de un Programa de Mejora Regulatoria de alcance nacional que promueva una regulación de calidad y la consecución de los objetivos del Plan Nacional para el Buen Vivir 2013-2017 (PNBV).

2

La Política Regulatoria del Buen Vivir

Antecedentes

Al igual que muchos otros países de la región y del mundo entero, Ecuador formó parte de los países que se sumaron a las políticas económicas neoliberales que prevalecieron durante las décadas de los 80s, 90s y la primera de este siglo, conocidas como el “Consenso de Washington”, en referencia al Banco Mundial y al Fondo Monetario Internacional, instituciones situadas en dicha ciudad y desde las que salían los principales lineamientos de política económica.

Dicho período, conocido como de “globalización”, se caracterizó por la implementación de una serie de políticas tendientes a:

- Cuidar los equilibrios macroeconómicos, a través de la reducción de los déficits presupuestales (contención del gasto) y comerciales, y la disminución de la inflación
- La liberalización de la balanza de pagos (libre entrada y salida de divisas)

- El impulso al comercio exterior, mediante la eliminación de barreras arancelarias y no arancelarias
- La eliminación de las barreras a la inversión extranjera directa
- La reducción del aparato estatal, a través de la venta y privatización de empresas estatales
- El fomento de la competencia económica
- La desregulación en diversos sectores económicos

En muchos países, como es el caso de varios países latinoamericanos, la adopción de estas políticas se dio en el contexto de crisis económicas recurrentes, y también de una geo-política cambiante en especial a partir de los años 90s. Pero fueron también resultado del agotamiento del modelo de desarrollo que había prevalecido hasta entonces en las naciones en desarrollo, basado en la sustitución de importaciones, que predominó hasta la década de los 70s y principios de los 80s.

Así, las medidas adoptadas, especialmente las tres últimas décadas, dieron como resultado la transformación a nivel nacional de algunas estructuras económicas en diferentes mercados y la creación de nuevas estructuras en otros, pero en su conjunto significaron un desplazamiento de la frontera entre los sectores público y privado en favor de este último. Hubo un claro adelgazamiento del Estado en favor de actores privados y de la liberalización de mercado.

Fue bajo este escenario que, durante muchos años, en Ecuador las facultades de regulación y control fueron instrumentos mal empleados que dieron paso a una desregulación excesiva, donde las capacidades del Estado fueron prácticamente dismanteladas y donde los controles a los agentes del mercado fueron mínimos e incluso inexistentes³.

Sin embargo, después de más de dos décadas de implementación, las políticas económicas neoliberales también mostraron sus limitaciones y, en muchos

³ Ver por ejemplo, Los Constructores del Estado Nacional 1830-2010, Patricia de la Torre A., Senplades, Quito, 2013, pp. 144-147.

casos, su fracaso para estimular el crecimiento económico esperado, disminuir las desigualdades económicas y sociales y, sobre todo, promover el anhelado desarrollo de las naciones. Fue así como empezaron a surgir nuevamente voces y estudios que mostraban la importancia del papel del Estado –a través de sus instituciones– en el proceso de desarrollo y requiriendo el regreso del mismo⁴.

En Ecuador, esta transformación ha quedado plasmada en la Constitución de 2008 y en los sucesivos planes de desarrollo que se han implementado desde el 2007 con el Gobierno de la Revolución Ciudadana.

Poder normativo

El poder normativo o regulatorio se refiere a la facultad y capacidad por parte del Estado de emitir regulaciones para estructurar y normar el orden político, social y económico de la nación, que conduzcan a su desarrollo y al Buen Vivir⁵.

Este poder puede ejercerse de diferentes formas, de manera progresista para promover el desarrollo y el bien común, o de manera conservadora como en los años previos al 2007, época en que este poder fue subutilizado, desaprovechándose así su potencial y generando un debilitamiento de las capacidades de regulación y control del Estado.

Por lo tanto, el poder regulatorio es un importante instrumento de intervención pública que debe ser utilizado con cuidado pues no se trata de regular por regular, sino de regular para alcanzar objetivos precisos de política pública, sin que ello signifique un crecimiento desmedido del aparato gubernamental que sólo se dedique a administrar la regulación y desatienda sus objetivos primordiales.

Afortunadamente, como se señaló anteriormente, la Constitución de la República establece preceptos y principios importantes para el ejercicio de la facultad reguladora, empezando por el hecho de que la Constitución es la norma suprema y prevalece sobre cualquier otra del ordenamiento jurídico, quedando asimismo todos los actos públicos y privados sometidos a la misma, debiendo las normas y los actos del

⁴ Ver, entre otros, Regulation Theory, Robert Boyer e Yves Saillard (Ed.), Routledge, Londres y NY, 2005; Reporte sobre Desarrollo Mundial 2002, Banco Mundial; y The East-Asian Miracle, The World Bank, 1998.

⁵ En el PNBV se define el término regulación como la "emisión de reglas que norman las actividades económicas y sociales de los actores de una sociedad", Senplades, 2013, p. 427.

poder público mantener conformidad con las disposiciones constitucionales.

El ejercicio del poder normativo demanda, por lo tanto, congruencia y sujeción a la Constitución de la República, pero también un cambio de paradigma, acorde con los nuevos tiempos que vive el país.

La nueva generación del uso del poder normativo

En el transcurso de los últimos 25 años, la política regulatoria ha ido emergiendo y ganando visibilidad a nivel mundial como uno de los principales ámbitos de política pública. Hoy en día, la política regulatoria es reconocida –a la par de otras políticas como la política monetaria o la política fiscal– como parte central del ejercicio de gobierno e intervención estatal, y en particular como un valioso instrumento para alcanzar los objetivos de desarrollo económico y bienestar social. Esta tendencia se vio sin duda reforzada con el reposicionamiento del Estado como un actor clave en el proceso de desarrollo.

Actualmente, el reto para un buen gobierno es entonces diseñar y aplicar de manera eficaz y eficiente sus regulaciones. Es decir, el fin último de una política regulatoria es encontrar y aplicar soluciones normativas que resuelvan distintos problemas –y el riesgo de su ocurrencia– de manera eficiente, transparente y responsable para maximizar los beneficios a la sociedad, teniendo en cuenta al mismo tiempo los costos que se generan a la misma.

En otras palabras, no sólo se trata de utilizar el poder normativo para intervenir, sino se trata de intervenir de la mejor manera posible, con el menor dispendio de recursos públicos y con la mayor eficiencia. Para efectos prácticos, lo anterior significa regular con base en información y evidencia de que la decisión que se está tomando es la mejor manera de servir el interés público.

Para ello, como lo puso en evidencia la crisis internacional de 2008 y 2009, el uso del poder normativo exige que se entiendan los incentivos que una determinada regulación o un conjunto de regulaciones generan en los regulados, en los

reguladores y en general en las instituciones encargadas de aplicar y vigilar su cumplimiento. El punto es conocer los posibles efectos en los comportamientos de los diferentes actores, derivados de la regulación. Así, un buen Estado regulador no solo busca resolver problemas sino adelantarse a los mismos y aportar soluciones que reduzcan los riesgos asociados a su ocurrencia.

Por lo tanto, el uso del poder normativo –a raíz de la experiencia adquirida a través del tiempo, en particular como consecuencia de distintas crisis globales– es objeto a nivel internacional de una búsqueda permanente de nuevas e innovadoras formas de regulación que permitan regular mejor. Así por ejemplo, la regulación “inteligente” (*Smart Regulation* en inglés) busca asegurarse que la intervención regulatoria sea eficiente, es decir, que cumpla con su propósito mediante la evaluación de impactos en todas las etapas, desde la planificación hasta su implementación y revisión⁶.

Política regulatoria en Ecuador

En Ecuador, las transformaciones de los últimos años y en particular la nueva Constitución de 2008 y el Plan Nacional para el Buen Vivir 2013-2017 recuperan las facultades de regulación y control, siendo necesario desarrollar e implementar una política regulatoria como una política de Estado, y darle contenido a través de un programa de acción.

En años recientes, el Estado ecuatoriano ha emprendido una serie de esfuerzos para mejorar el ejercicio de su facultad reguladora y de su marco regulatorio nacional. Entre estos esfuerzos destaca:

- La reorganización de la administración pública
- El fortalecimiento y creación de agencias de regulación y control
- La creación de empresas públicas

⁶ Ver por ejemplo http://ec.europa.eu/smart-regulation/index_en.htm

- La actualización de marcos regulatorios en distintos sectores
- Iniciativas puntuales de simplificación administrativa

Adicionalmente, la Senplades está trabajando en distintas actividades con el objeto de dotar a las entidades de las capacidades legales, técnicas y humanas necesarias para la implementación de una reforma regulatoria. Entre estas actividades destacan:

- El diagnóstico de las capacidades regulatorias institucionales (Ver Sección 4).
- El desarrollo de manuales y herramientas para la planificación regulatoria como los toolkits sobre Gestión Regulatoria, Estudios de Impacto Regulatorio y Simplificación Regulatoria.
- La capacitación del personal en diferentes temas relacionados con la gobernanza regulatoria⁷.

La Senplades busca así replantear los conceptos relacionados con la política regulatoria y enmarcarlos en una estrategia de transformación democrática del Estado.

La Política Regulatoria del Buen Vivir

El Plan Nacional para el Buen Vivir 2013-2017 es el reflejo programático de la voluntad transformadora del Estado ecuatoriano. El PNBV contiene las grandes orientaciones de política que guían el que hacer gubernamental como la implementación del nuevo modelo de desarrollo y permite establecer estrategias, proyectos y programas de acción mediante una planificación por resultados.

El Plan fijó doce objetivos nacionales que expresan la voluntad de consolidar los logros alcanzados.

Dada su diversidad y alcance, lograr la consecución de los objetivos planteados es un gran desafío que requiere de un esfuerzo extraordinario en diversos

⁷ La gobernanza regulatoria se refiere a la transformación sistémica compleja en distintos niveles (local, regional, nacional), poderes (Judicial, Legislativo, Transparencia) y sectores (público, privado, social), mediante el despliegue de políticas, instituciones y herramientas regulatorias. Cada país desarrolla su gobernanza regulatoria en función del papel que juega el Estado, sus preceptos constitucionales y sus principios básicos de convivencia social.

ámbitos. No obstante, es importante hacer notar que una de las pocas herramientas de las que dispone el gobierno con la capacidad de incidir en cada uno de esos objetivos, si no es que la única, es la capacidad reguladora y de control. De ahí la importancia de que el PNBV haya establecido explícitamente como política el “Mejorar la facultad reguladora y de control del Estado”, junto con sus siete lineamientos estratégicos, como parte de su primer objetivo.

La visión por lo tanto que se tiene de la facultad de regulación y control en el PNBV es una visión amplia y transformadora. El mismo PNBV reconoce que “Se trata de fortalecer el modo de regulación social que se requiere, tanto para la transformación del régimen de acumulación como para la construcción del régimen del Buen Vivir. Un nuevo modo de regulación implica transformaciones en los ámbitos legales, regulatorios e institucionales, así como cambios en la acción social y en el comportamiento de los diversos actores de la sociedad...”⁸.

El PNBV sienta así las bases para asegurar la calidad del uso del poder normativo del Estado ecuatoriano. En este sentido, la *Política Regulatoria del Buen Vivir* se puede definir como el instrumento de política pública para alcanzar en última instancia, mediante la planificación y el diseño de regulaciones de calidad, los objetivos nacionales del PNBV.

Cabe destacar que el establecimiento y desarrollo de esta política no es un fin en sí mismo. Es sólo una condición necesaria –más no suficiente– para dotar al Estado ecuatoriano de instrumentos efectivos que le permitan ejercer de mejor manera sus facultades regulatorias y tener en general un mejor accionar. Por ello, la política regulatoria en Ecuador sólo adquiere significado pleno cuando se le entiende y se le relaciona con los objetivos del PNBV.

Como se mencionó anteriormente, por su naturaleza transversal⁹, la Política Regulatoria del Buen Vivir puede incidir directa o indirectamente en todos los objetivos del PNBV; sin embargo, se busca en particular incidir positivamente en:

- La consolidación del Estado democrático, al brindar seguridad jurídica, permitir la participación social, la planificación y el diseño regulatorios, y promover la transparencia y rendición de cuentas.

⁸ Plan Nacional para el Buen Vivir 2013-2017; Senplades; pág. 86.

⁹ La transversalidad se refiere al hecho de que la política regulatoria no está confinada a un solo sector, ya sea económico, estratégico, social o de cualquier otra naturaleza. Por lo general suele aplicarse de manera sistémica en muchos sectores a la vez y sirve al mismo tiempo de apoyo para la aplicación de otras políticas, ya sean sectoriales, intersectoriales o sistémicas.

- Mejorar la calidad de vida de la población, a través de la erradicación de la pobreza, la prestación de servicios públicos de calidad y el diseño de regulaciones sociales de calidad.
- Fortalecer las capacidades y potencialidades de la ciudadanía, mediante la participación y consulta durante los procesos regulatorios.
- Impulsar la transformación de la matriz productiva, a través de la diversificación de exportaciones y el diseño de regulaciones económicas y sectoriales de calidad.
- Asegurar la consolidación de la soberanía y eficiencia de los sectores estratégicos para la transformación industrial y tecnológica, mediante el diseño de regulaciones de calidad, alineadas a las metas sectoriales establecidas.

Ejes de intervención

Para lograr lo anterior, el Plan de Acción busca la implementación de un Programa de Mejora Regulatoria (Ver Sección 5) que le dé contenido a la Política Regulatoria del Buen Vivir a partir de dos ejes de intervención: (1) El cambio de la matriz productiva y (2) La erradicación de la pobreza.

- **El cambio de la matriz productiva**

Diagnóstico

El gobierno de Ecuador ha establecido como una de sus principales políticas la transformación de la matriz productiva. Este esfuerzo supone un cambio del patrón de especialización productiva de la economía ecuatoriana que le permita al país generar mayor valor agregado a su producción. De tal forma que se busca que la economía de Ecuador deje de depender de sus recursos naturales y comience a generar un valor agregado a la producción a partir de la generación de tecnologías, innovación y mejores medios de producción.

La transformación de la matriz productiva implica por lo tanto una transformación económica estructural. Si se considera que más del 95% de las empresas en Ecuador son Micros, Pequeñas y Medianas Empresas (MiPyMEs), dicha transformación pasa indudablemente por el fomento y apoyo a dichas empresas.

Por otra parte, la Constitución de la República del Ecuador 2008 dispone la creación de empresas públicas (art. 315), las cuales son claves para aumentar los encadenamientos productivos locales, diversificar la producción y apoyar la transferencia tecnológica, entre otros aspectos. Lograr que estas empresas sean sustentables requiere de esfuerzos e incentivos adecuados para que al mismo tiempo operen con eficiencia, universalidad, calidad y precios equitativos.

En ambos casos, tratándose de MiPyMEs o de empresas públicas, otro importante factor para el cambio de la matriz productiva es la provisión de bienes y servicios de calidad. De ahí que en todos los casos, la Política Regulatoria del Buen Vivir se constituye en una valiosa herramienta para impulsar el cambio.

Metas

Lineamiento 1: Promover el fomento e impulso a las MiPyMEs.

Estrategia 1.1: Revisar el marco regulatorio del sector MiPyME para fomentar el crecimiento y fortalecimiento de estas empresas.

Meta: Contar con un marco regulatorio actualizado y de vanguardia que dé cuerpo a una política específica y amplia para este sector de empresas.

Estrategia 1.2: Impulsar los encadenamientos productivos locales.

Meta: Incrementar la participación de las MiPyMEs en la producción nacional y la agregación de valor en los procesos productivos nacionales.

Lineamiento 2: Fortalecer el marco regulatorio de actuación de las empresas públicas.

Estrategia 2.1: Revisar los marcos regulatorios de las empresas públicas y de los sectores en los que participan.

Meta: Contar con marcos regulatorios que promuevan la provisión de productos y servicios públicos de manera competitiva y sostenible.

Estrategia 2.2: Revisar el régimen de inversión de las empresas públicas.

Meta: Crear condiciones para el cumplimiento de los lineamientos específicos de inversión de las empresas públicas.

Lineamiento 3: Fortalecer el Sistema Nacional de Calidad.

Estrategia 3.1: Revisar su marco regulatorio de actuación.

Meta: Fortalecer a las instituciones que lo conforman y de manera particular sus capacidades de control.

Estrategia 3.2: Integrar el Sistema Nacional de Calidad a la Política y Programa de Mejora Regulatoria.

Meta: Mejorar la calidad de los Reglamentos Técnicos ecuatorianos.

Estrategia 3.3: Mejorar la protección de los consumidores.

Meta: Lograr una mayor presencia de productos y servicios que cumplan con las normas ecuatorianas.

- **La erradicación de la pobreza**

Diagnóstico

Recientemente se puso en marcha la Estrategia Nacional para la Igualdad y la Erradicación de la Pobreza (ENIEP). Esta estrategia busca mediante la erradicación de la pobreza lograr la justicia económica y la equidad social.

Si bien en los últimos años se han observado avances significativos en la reducción de la pobreza, el diagnóstico sobre la dimensión de este problema en el país es claro:

- La incidencia de la pobreza por ingresos pasó de 37.6 % a 25.5 % entre 2006 y 2013. La pobreza extrema pasó en el mismo período de 16.9 % a 8.6 %¹⁰.
- La incidencia de la pobreza por necesidades básicas insatisfechas pasó de 47.7 % a 35 % entre 2005 y 2013. Por su parte la pobreza extrema se redujo de 22.4 % a 12 %¹¹.

A partir de esta realidad la ENIEP plantea diversos objetivos, entre los que destaca el “garantizar la satisfacción y acceso universal a los derechos constitucionales del Buen Vivir en todo el territorio nacional con énfasis en los de salud, educación, agua, hábitat y vivienda”¹².

Si bien la política regulatoria no puede reducir directamente la incidencia de la pobreza, sin duda puede ser un instrumento que coadyuve a crear las condiciones propicias para el cabal cumplimiento de los derechos del Buen Vivir y por ende la erradicación de la pobreza.

Por ejemplo, es común que grupos de poder –económico o político– capturen rentas sociales que no podrían capturar de no contar con ese poder, lo cual contribuye a que los grupos más vulnerables no puedan escapar de situaciones de pobreza. En estos casos, la regulación puede ayudar a romper esos círculos viciosos dando acceso a ciertos servicios o bien transparentando y reduciendo la discrecionalidad en la toma de decisiones.

Metas

Lineamiento 1: Mejorar la provisión de servicios públicos con alto impacto en la reducción de la pobreza.

Estrategia 1.1: Revisar el marco regulatorio de los sectores educativo y de salud.

¹⁰ Estrategia Nacional para la Igualdad y la Erradicación de la Pobreza, Senplades, Quito, noviembre, 2014, p. 2

¹¹ *Ibid.*, p. 31.

¹² *Ibid.*, p. 104.

Meta: Contar con un marco regulatorio que promueva el acceso equitativo a servicios de calidad.

Estrategia 1.2: Analizar las deficiencias regulatorias enfocadas a los grupos de atención prioritaria.

Meta: Contar con regulaciones de atención a esos grupos.

Lineamiento 2: Promover el acceso a servicios financieros por parte de los sectores más desfavorecidos.

Estrategia 2.1: Desarrollar el marco regulatorio secundario del sistema financiero.

Meta: Ampliar el porcentaje de población con acceso a los servicios financieros.

Lineamiento 3: Integrar la perspectiva de pobreza en los análisis de impactos.

Estrategia 3.1: Desarrollar una metodología de análisis para los reguladores.

Meta: Analizar los impactos sobre la pobreza en la elaboración y revisión de la regulación.

Lineamiento 4: Reducir los efectos de la discrecionalidad que afecta desproporcionadamente a la población de menores recursos.

Estrategia 4.1: Reforzar los procesos de transparencia y control social.

Meta: Reducir la brecha en los ingresos entre los deciles bajos y altos.

3

La Mejora del Poder Normativo del Estado

¿Por qué se necesita una gestión regulatoria?

Siempre que una sociedad lleva a cabo una actividad económica surge una demanda para que el Estado regule y controle los riesgos y efectos indeseables de dicha actividad, conocidos comúnmente como “fallas de mercado”¹³. En efecto, el desarrollo económico y los productos y servicios generados pueden crear impactos nocivos y riesgos para la salud, la seguridad, el medio ambiente, la información del consumidor, el nivel de competencia, etc. de un país. Estos fallos tienen como consecuencia una pérdida en términos de bienestar social, lo que hace necesaria la intervención del Estado.

Una política pública adecuada buscará así disminuir la posibilidad de que existan dichas fallas y sus efectos nocivos para la sociedad. La intervención de los gobiernos mediante la regulación pretende aumentar la eficiencia y la equidad social con acciones ex-ante para prevenir y restringir comportamientos nocivos e inducir comportamientos adecuados¹⁴. El objetivo de la intervención del gobierno es enfrentar las posibles consecuencias que cierta actividad puede ocasionar sobre las partes no involucradas y donde el beneficio privado no

¹³ La literatura económica distingue 4 tipos de fallas de mercado que se presentan cuando hay: 1) información incompleta o asimétrica, 2) situación de monopolio, 3) externalidades negativas y 4) provisión de bienes públicos.

¹⁴ “Regulación y fallas”, Joseph Stiglitz, Revista de Economía Institucional, Vol. 12, N° 23, 2010.

refleja el verdadero impacto social. Una regulación adecuada puede incluso proponer innovaciones que mejoren el bienestar¹⁵.

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

Lograr este crucial equilibrio entre los beneficios y los costos derivados de las regulaciones –evitando o minimizando las fallas de “mercado” o fallas de “gobierno”– es la meta última de la búsqueda y desarrollo de una política regulatoria. En otras palabras, la política regulatoria busca asegurar que las regulaciones apoyen el crecimiento económico y el desarrollo, se alcancen objetivos como el bienestar social y la sustentabilidad ambiental, y se fortalezca el estado de derecho.

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

En la práctica, alcanzar dicho equilibrio es una tarea compleja que requiere de una adecuada gestión regulatoria –entendida como el conjunto de acciones y estrategias emprendidas por el gobierno para mejorar la calidad de sus regulaciones– que oriente el uso del poder normativo como parte de la política regulatoria.

¹⁵ *Ibíd.*, p.15.

Esquema institucional para asegurar la eficiencia y permanencia del Programa de Mejora Regulatoria

La acción regulatoria del Estado se ha venido fortaleciendo en Ecuador; sin embargo, el marco institucional no es todavía óptimo para implementar la Política Regulatoria, por lo que se deben construir las condiciones necesarias para ello.

Si bien las potestades regulatorias no son exclusivas de la Función Ejecutiva, es ésta la que sin duda concentra la mayor actividad en este rubro, a través de las distintas instituciones que la conforman: Secretarías Nacionales, Ministerios Coordinadores, Ministerios Sectoriales, Secretarías Técnicas, Agencias de Regulación y Control, Empresas Públicas e Institutos, entre otros.

No obstante lo anterior, otras Funciones intervienen de manera importante y directa como la Función de Transparencia y Control Social, a través de las Superintendencias en su calidad de órganos de supervisión. Por otra parte, como hemos visto, los GAD han ido también adquiriendo nuevas facultades, incluyendo la expedición de normas en el ámbito de sus competencias.

Como puede observarse, en el Estado ecuatoriano moderno confluyen distintas funciones y niveles de gobierno en cuanto el poder normativo se refiere. Ello demanda un gran esfuerzo de coordinación y coherencia normativa que permita asegurar regulaciones que maximicen el bienestar social.

Para asegurar la eficiencia y permanencia del Programa de Mejora Regulatoria, es necesario institucionalizar los esfuerzos en materia de Política Regulatoria de manera que las acciones regulatorias que se emprendan sean coherentes y coordinadas en relación a:

- La utilización de la evaluación de riesgos para maximizar el impacto de la intervención regulatoria del gobierno.

- Contar con criterios, metodologías y procesos uniformes en cuanto al diseño regulatorio para la elaboración de regulaciones que cumplan con estándares de calidad normativa.
- Continuar con la revisión de la estructura de los organismos de regulación y control, incluyendo al nivel local (GAD).
- Reducir y simplificar los requerimientos de información y formularios, así como los puntos de contacto entre la autoridad y los particulares, a través de esquemas integrales de simplificación regulatoria.
- Incrementar el papel de los reguladores como organismos de consulta y asesoramiento para facilitar el cumplimiento de las regulaciones.
- Contar con los instrumentos necesarios para castigar a quienes no cumplen de manera sistemática con las regulaciones.

4

Objetivos del Programa de Mejora Regulatoria

Con el objeto de poner en práctica y hacer de la Política Regulatoria del Buen Vivir una herramienta útil, es necesaria su instrumentación por parte del Ejecutivo a través de un Programa de Mejora Regulatoria que contemple: (i) un mandato legal que establezca un modelo de planificación y diseño regulatorio para la formulación de normas basadas en análisis y evaluaciones factuales, es decir, en hechos e información verificables, y que refleje la estrategia amplia del gobierno de “Mejorar la facultad reguladora y de control del Estado” con el objeto de “promover la calidad de la regulación y la consecución de los objetivos del PNBV”; (ii) designar y otorgar las facultades necesarias al área o unidad dentro de la Senplades encargada de coordinar la gestión regulatoria –entendida como el conjunto de acciones y estrategias emprendidas por el gobierno para mejorar la calidad de sus regulaciones– en la Función Ejecutiva; y (iii) elaborar, desarrollar, adaptar y mejorar las herramientas de gestión regulatoria que coadyuven a mejorar la calidad de las nuevas regulaciones y de las ya existentes.

Adicionalmente, como una forma de acrecentar las capacidades de regulación y de control de las instituciones, se debe emprender un importante esfuerzo de capacitación. La formación y capacitación de todos los actores gubernamentales que de una forma u otra participan en los procesos regulatorios es

indispensable para asegurar la comprensión de los esfuerzos realizados y que de esa manera estos actores los puedan acompañar y facilitar. Aquí el desafío es construir reguladores con una gestión clara y organizada para la formulación coordinada de regulaciones que puedan ser plasmadas en una Agenda Regulatoria Nacional que atienda los objetivos del PNBV.

Finalmente, es necesario llevar a cabo una evaluación periódica y métrica de los resultados de la política regulatoria. El éxito de cualquier política pública sólo puede establecerse a través de una evaluación periódica de la misma, y la política regulatoria no es la excepción y requiere ser evaluada para poder ser mejorada.

A partir de estos elementos, el Programa de Mejora Regulatoria busca que la regulación cumpla con los objetivos que a continuación se analizan.

Eficiencia y Eficacia de la Regulación

Diagnóstico

A partir de la Constitución de 2008 y como se establece en el PNBV, el Estado ecuatoriano tiene como objetivo sentar las bases de su transformación a partir de un nuevo modo de regulación, es decir, la creación de un marco regulatorio que permita alcanzar los objetivos y principios de la Constitución.

Asimismo, el PNBV establece la necesidad de afianzar las facultades de regulación del Estado como nueva frontera del proceso de transformación democrática, a través del fortalecimiento institucional de los ministerios, de la creación de agencias especializadas y de la consolidación y creación de superintendencias.

De tal forma que en los últimos años el Estado ecuatoriano ha impulsado una nueva configuración institucional que permita ejercer de mejor manera las facultades reguladoras del Estado. Ejemplo de ello es la transformación y reconfiguración de agencias con vocación reguladora en instituciones con mayor autonomía y otorgándoles facultades para ejercer una política regulatoria en sus sectores específicos¹⁶.

¹⁶ Tal es el caso de instituciones como la Agencia Ecuatoriana de Aseguramiento de Calidad del Agro (Agrocalidad), y la Agencia de Regulación y Control Hidrocarbúrico (ARCH).

La transformación de las instituciones reguladoras sienta las bases para poder instaurar una política regulatoria que siga los principios y lineamientos que establecen tanto la Constitución como el PNBV. Sin embargo, una política regulatoria exitosa necesita desarrollar, además de un arreglo institucional adecuado, una serie de principios claros, de filtros y de sistemas de “pesos y contrapesos”, así como de una maquinaria administrativa necesaria para llevar a cabo reformas a corto, mediano y largo plazo. Es decir, desarrollar los elementos que garanticen la calidad de las regulaciones y que éstas cumplan con los objetivos que establece el gobierno.

Actualmente no existe una serie de principios o prácticas generales para el uso de la facultad reguladora del Estado. La falta de una política generalizada para emitir regulaciones y administrar el acervo de las mismas ha influido en que la eficiencia y eficacia de la regulación no sea la óptima.

Se ha encontrado que por falta de lineamientos que exijan la utilización de medidas o filtros que garanticen la calidad de la regulación, ésta muchas veces no logra generar el beneficio esperado. Esto se hace notar cuando es común observar que las instituciones con facultades de regulación tienen que llevar a cabo modificaciones a las resoluciones recién emitidas, al cabo de unos cuantos meses de su entrada en vigor, para contrarrestar efectos negativos no identificados previamente. Este problema puede ser evitado al establecer como práctica general el utilizar herramientas para conocer el impacto de las regulaciones, previo a su entrada en vigor.

Otro problema derivado de la falta de principios regulatorios generales es la ineficacia de las autoridades para poder asegurar el cumplimiento de las regulaciones. Se ha identificado un gran nivel de desacato de las normas vigentes, a partir de sistemas de control e inspección que no cumplen con su objetivo. Este problema tiene dos vertientes: la primera es que los sistemas de control e inspección con los que cuentan las autoridades son ineficientes para el universo de agentes regulados, y la segunda es que no existe una planeación de los sistemas de control e inspección necesarios para hacer cumplir una regulación específica, previo a su entrada en vigor.

Uno de los motivos por los cuales se puede generar el incumplimiento de las regulaciones es que se desconoce el acervo total del marco regulatorio nacional.

Sin embargo, y con la finalidad de contrarrestar esta problemática, el gobierno ecuatoriano se encuentra desarrollando una política regulatoria consistente con los principios de gobierno y que sienta las bases para garantizar la calidad de las regulaciones generando el mayor beneficio para la sociedad, cumpliendo con los objetivos establecidos en el PNBV.

Indicadores

1. Regulaciones a las que se les aplicó el Estudio de Impacto Regulatorio¹⁷ / Total de regulaciones emitidas al año.
2. Número de instituciones que implementan el EIR como una política generalizada e institucionalizada.
3. Número de instituciones que cumplen con los planes regulatorios.
4. Número de EIRs con pronunciamiento favorable / EIRs emitidos.

Capacidad institucional de la Función Ejecutiva

Diagnóstico

- **ARREGLO INSTITUCIONAL**

El arreglo institucional del gobierno ecuatoriano para ejercer las facultades de regulación se determina a partir de un orden jerárquico desde el titular de la Función Ejecutiva, los Ministerios Coordinadores, los Ministerios Sectoriales y finalmente las Agencias de Regulación.

En este sentido, la política en general sobre algún sector en específico es establecida por el ministerio coordinador y los ministerios sectoriales, echando mano

¹⁷ Estudio de Impacto Regulatorio

de las agencias y secretarías que tiene adscritas para recaudar o generar información y formular las regulaciones correspondientes.

Este arreglo institucional denota una subordinación de las agencias reguladoras a los ministerios sectoriales y coordinadores. A pesar de que dentro de las mejores prácticas las agencias reguladoras, por su carácter técnico y como expertos en la materia, suelen tener cierto nivel de autonomía para identificar una problemática en el sector correspondiente y emitir la regulación necesaria para atender dicho problema, para el caso ecuatoriano esto no es así. La agencia reguladora se somete directamente a la política general que establece el ministerio coordinador y el ministerio sectorial y emite la regulación que dichas políticas necesitan a solicitud explícita de dichos ministerios.

• *CAPACITACIÓN DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS*

La formación y capacitación de los servidores públicos es indispensable para asegurar y acrecentar la capacidad institucional regulatoria. Sin embargo, se identificó que en la mayoría de los casos las agencias reguladoras no cuentan con programas específicos para la capacitación continua de su personal en materia de herramientas para mejorar la calidad de las regulaciones.

• *CULTURA DE LA CALIDAD REGULATORIA EN LAS INSTITUCIONES*

La cultura de la calidad regulatoria implica reconocer y aplicar mecanismos para mejorar las regulaciones que emite una institución. Esto es, que los servidores públicos dentro de una institución tomen conciencia de las ventajas que tienen la implementación de herramientas como el EIR o de simplificación regulatoria para mejorar el diseño de las regulaciones y que éstas garanticen el cumplimiento de los objetivos para las cuales fueron creadas.

Se identificó que existe un desconocimiento generalizado de las herramientas y prácticas para fomentar la calidad regulatoria dentro de las instituciones. Al mismo tiempo, herramientas como el EIR no son reconocidas como un instrumento que aporte valor a los procesos que ejerce la institución en su actuar cotidiano. Es una necesidad imperante hacer del conocimiento de los servidores públicos las ventajas de utilizar medidas para elevar la calidad regulatoria.

• *COORDINACIÓN INTERGUBERNAMENTAL*

La coordinación intergubernamental es menester para poder aplicar políticas regulatorias efectivas. Las problemáticas que surgen dentro de la sociedad muchas veces no son competencia de una sola agencia o una sola entidad gubernamental y requieren en muchas ocasiones de soluciones transversales. La coordinación y cooperación entre los diferentes ministerios y agencias es necesaria para poder llevar a cabo las acciones de manera eficiente y que atiendan de mejor manera la problemática señalada, evitando duplicidades y tomando en cuenta todos los factores e información que puedan aportar cada una de las instituciones involucradas.

Dentro del gobierno ecuatoriano se identificó que existe en ocasiones una falta de coordinación entre los ministerios y agencias para solventar un problema. Las agencias reguladoras, facultadas para emitir los instrumentos jurídicos necesarios para atender una problemática, muchas veces no cuentan con la información que otros ministerios o agencias poseen y que desconocen que ya existe. Una regulación que no cuenta con todos los elementos a considerar para solventar una problemática específica pone en riesgo el cumplimiento de los objetivos de la misma y supone resultados no siempre eficientes.

Por otra parte, se identificó una falta de coordinación entre los GAD y las instituciones del gobierno nacional para establecer una política regulatoria coherente. Los GAD tienen facultades para emitir regulaciones correspondientes a una delimitación territorial; sin embargo, muchas veces se desconoce los límites de la capacidad reguladora de los GAD para emitir regulación sobre ciertos ámbitos o sectores. Este problema genera que existan situaciones como duplicidades de regulación u objetivos opuestos en las normas que emiten los GAD y las del gobierno central. La primera situación genera un mayor costo a los ciudadanos y empresas al tener que cumplir con duplicidades en requisitos que establece la autoridad. En la segunda situación los objetivos que quiere lograr el gobierno central con una regulación se pueden ver comprometidos con la regulación de los GAD al buscar fines diferentes o completamente opuestos.

• *TRANSPARENCIA REGULATORIA*

La transparencia durante el proceso de diseño de una regulación aporta mayor

información, una discusión más amplia le otorga legitimidad, de tal forma que por lo general se elevan los niveles de cumplimiento de la misma. El Estado en muchas ocasiones no cuenta con el total de la información necesaria para diseñar una regulación eficiente respecto a ciertos temas, en particular aquellos cuyo grado de sofisticación es elevado. De tal forma que una de las buenas prácticas para el diseño de las regulaciones es fomentar la transparencia regulatoria y la participación de la sociedad en la elaboración de las regulaciones.

Si bien las instituciones con facultades reguladoras así como algunos ministerios llevan a cabo consultas públicas durante el diseño regulatorio, este proceso no está sistematizado en lo general ni existe obligación alguna para que se lleve a cabo el mismo¹⁸. Se identificó que dentro de las instituciones del gobierno ecuatoriano con facultades reguladoras existe una aversión a la participación de la sociedad, en particular de la industria, para el diseño regulatorio. Las presiones que puede imponer la industria para imponer sus intereses sobre las agencias reguladoras en el proceso regulatorio son el principal factor que desincentiva a que éstas últimas no sean propensas a promover la transparencia.

Sin embargo, la transparencia regulatoria no sólo implica hacer del conocimiento de la industria las intenciones regulatorias del gobierno, sino también a la sociedad en general. En un contexto de transparencia regulatoria donde todas las partes involucradas estén informadas sobre el proceso regulatorio, cualquier tendencia a regular favoreciendo el interés de algún sector o grupo en específico será señalado por la sociedad. De tal forma que la transparencia regulatoria pone en escrutinio las propuestas de regulaciones antes de su entrada en vigor, lo que garantiza que las partes afectadas puedan interceder y garantizar que la regulación beneficie no sólo a los intereses de algunos sino a la sociedad en su conjunto.

La aversión a la transparencia regulatoria tiene como resultado el diseño de regulaciones de menor calidad al no permitir ser discutidas ampliamente por todos los sectores involucrados. Además, la transparencia regulatoria aporta una mayor y mejor información con la cual se pueden estimar de manera más eficiente y precisa los resultados de la regulación. En términos generales, la transparencia regulatoria fomenta que la regulación genere el mayor beneficio social.

¹⁸ El Servicio Ecuatoriano de Normalización por ejemplo sí realiza consultas como parte de sus compromisos con la CAN y la Organización Mundial de Comercio (OMC).

• *PRESERVACIÓN DE LA CALIDAD DE LAS REGULACIONES VIGENTES*

El acervo regulatorio requiere de una constante revisión y actualización. Con el paso del tiempo, la implementación de nuevas tecnologías o cambios políticos y sociales generan que una regulación pueda dejar de cumplir con los objetivos para los cuales fue originalmente diseñada.

En términos generales no existe todavía una política generalizada y explícita dentro del gobierno para la preservación de la calidad de las regulaciones vigentes. Se han identificado regulaciones no sólo que no se encuentran en concordancia con la política del gobierno actual sino que resultan inaplicables por cuestiones de avances tecnológicos o del contexto nacional.

• *CUMPLIMIENTO E INSPECCIÓN*¹⁹

Los sistemas de cumplimiento e inspección son un mecanismo importante para asegurar que los objetivos regulatorios se cumplan. La responsabilidad primordial del cumplimiento con las regulaciones se encuentra en los particulares y las empresas, es decir, en los regulados. Las inspecciones son en principio sólo un método de control secundario y de verificación con este principio fundamental del Estado de Derecho. Sin embargo, en la práctica, las inspecciones son fundamentales para asegurar que los beneficios de la regulación –por ejemplo menores riesgos de accidentes o fallas de mercado– lleguen a la sociedad, las empresas y los particulares.

El gobierno ecuatoriano se encuentra en un proceso de reforma de los sistemas de control y cumplimiento. Recientemente la Senplades ha llevado a cabo algunos estudios respecto a la eficiencia de los sistemas de control e inspección que implementa el gobierno ecuatoriano. En este sentido, se han encontrado experiencias destacadas en algunas agencias con facultades reguladoras. Particularmente, agencias como la Agencia de Regulación y Control Hidrocarburibero (ARCH) y Agencia Ecuatoriana de Aseguramiento de Calidad del Agro (Agrocalidad), así como en el Servicio de Rentas Internas (SRI).

¹⁹ En el ámbito regulatorio, la capacidad de control de un gobierno está directamente relacionado con la capacidad de inspección y de hacer cumplir las regulaciones por parte de las autoridades correspondientes.

Indicadores

5. Índice de Capacidad Institucional Regulatoria.
6. Número de funcionarios capacitados al año.
7. Recursos financieros y humanos (horas-persona) destinados al Programa de Mejora Regulatoria por año.

Cultura regulatoria de la sociedad

Diagnóstico

- **ACTITUDES Y VALORES**

La regulación, como instrumento del Estado para ejercer y aplicar las políticas públicas, esta intrínsecamente en el actuar de la sociedad. La regulación se encuentra en todos los aspectos de la vida de un ciudadano. Sin embargo, en muchas ocasiones los ciudadanos no tienen conciencia de la relevancia que la regulación tiene en su día a día.

Parte de la conciencia ciudadana sobre las regulaciones implica precisamente que el ciudadano conozca el marco regulatorio de las actividades que realiza, los mecanismos de cumplimiento, las sanciones que se le pueden imputar y de manera relevante los beneficios que su cumplimiento le otorgan.

De manera más general, un elemento de la cultura regulatoria que debe permear en la sociedad ecuatoriana es que el acatar una regulación implica el bienestar social en un sentido de colectividad sobre el interés particular. Es en este sentido que resulta importante que la sociedad conozca de manera clara la forma en que la regulación le beneficia. Con ello, se promueve el cumplimiento de las regulaciones y la eficiencia de las mismas.

• SECTOR ACADÉMICO

La regulación requiere de conocimientos amplios y multidisciplinarios que incluyan fundamentos económicos y de derecho. Para poder contar con un Estado con regulaciones de calidad es necesario contar con funcionarios públicos bien entrenados y capacitados para afrontar problemas regulatorios tan complejos como lo pueden ser los sectores de telecomunicaciones o energéticos.

En este sentido, las instituciones de educación superior deben contar con programas específicos para la capacitación y entrenamiento de los servidores públicos ecuatorianos en cuestiones técnicas sobre regulación sectorial.

Actualmente, la oferta académica en Ecuador se encuentra en aumento para cuestiones de diseño de política pública. Además, existen programas de reciente creación para el otorgamiento de becas a estudiantes que hayan obtenido un lugar en una escuela de alto nivel en el extranjero. Sin embargo, ante los retos que enfrenta el país en materia de diseño de políticas públicas y sus regulaciones, la conciencia sobre la capacitación para el diseño de regulaciones eficientes debe aumentar, incluyendo la participación de los sectores académicos.

• SECTOR SOCIAL

La sociedad desempeña un papel fundamental en la aplicación y respeto al marco normativo nacional. Si bien los sistemas de control e inspección están diseñados para hacer valer la regulación y que los particulares cumplan cabalmente con la misma, existe un factor cultural dentro de la sociedad que propicia el efectivo cumplimiento de la norma. Es decir, fuera de contar con sistemas de control e inspección eficientes, los niveles de conciencia de la sociedad respecto a los valores cívicos y al bien común están estrechamente ligados con el cumplimiento de las regulaciones.

Los beneficios de las regulaciones sobre la sociedad deben estar claramente establecidos y divulgados de manera general en la sociedad. Gobiernos como el del Reino Unido y los Países Bajos llevan a cabo programas de concientización sobre los beneficios de cumplir con las regulaciones y de cómo esto genera mayores beneficios a la sociedad en general desde el punto de vista del particular que el incumplimiento de las mismas.

El ejemplo más claro y directo de este beneficio colectivo sobre el cumplimiento de la regulación es la recaudación de impuestos. Si bien la evasión fiscal representa un supuesto beneficio inmediato para el que incumple, al no tener que desembolsar una cantidad específica de sus recursos para el cumplimiento de la norma, los costos en los que incurre pueden llegar a ser superiores al pago de impuestos al no poder contar con seguridad pública, infraestructura, pobreza en la sociedad y los efectos que la redistribución de la riqueza generan. Es decir, si el particular desconoce los beneficios de cumplir con la norma, en este caso el pago de impuestos, no puede valorar y calcular que para una regulación efectiva, los costos de incumplimiento de la misma terminan por ser superiores a los beneficios que percibe. Este es el principio básico de la legitimidad de las regulaciones, al contar con ciudadanos convencidos de que el cumplimiento de la norma le genera más beneficios que el incumplir con la misma.

Indicadores

8. Recursos que se han utilizado en la comunicación.
9. Número de regulaciones que pasaron por un proceso de consulta pública/total de regulaciones emitidas.
10. Número de boletines de prensa elaborados para la difusión de los efectos y los beneficios de las regulaciones del Estado.
11. Número de eventos (talleres, seminarios, etc.) organizados por Senplades anualmente para fomentar la mejora y reforma regulatorias en la administración pública.

Principios, directrices y orientaciones

Además de contar con los elementos descritos, el éxito del Programa de Mejora Regulatoria depende de una implementación estratégica y la aplicación de principios de actuación.

- **ASEGURAR UN FUERTE APOYO A NIVEL POLÍTICO QUE GARANTICE LA SOSTENIBILIDAD DEL ESFUERZO**

Debido a su enfoque sistémico y de alcance general a toda la administración pública ecuatoriana, la política regulatoria suele generar resistencias de los regulados y reguladores al cambiar prácticas arraigadas en la tradición. Por ello es conveniente que la política regulatoria tenga el apoyo y fuerza de las más altas autoridades del país, como la Presidencia de la República, con el objeto de que se establezca y mantenga la coalición y voluntad política para apoyar el cambio.

- **GRADUALISMO DEL ESFUERZO**

El establecimiento de una política regulatoria tiene mayor posibilidad de asentarse en las prácticas y las culturas administrativas si los requisitos son sencillos y accesibles en un principio, y permiten que los estándares se puedan ir elevando con el tiempo en la medida que mejoren las capacidades de las autoridades públicas. Por lo tanto, la instrumentación integral de la política regulatoria requiere de una evolución progresiva a lo largo de varios años.

- **INSTITUCIONES E INCENTIVOS**

Potenciar la capacidad reguladora del Estado pasa necesariamente por integrar los esfuerzos de los responsables de las regulaciones, pero es necesario también establecer mecanismos institucionales de “contrapeso” que certifiquen objetivamente la calidad de las futuras regulaciones. Este último papel puede ser desempeñado por el área o unidad de la Senplades encargada de coordinar la gestión regulatoria.

- **TRANSPARENCIA, RESPONSABILIDAD E IMPARCIALIDAD**

Uno de los objetivos de la política regulatoria es impulsar una mayor transparencia en la elaboración y aplicación de las regulaciones, logrando el máximo beneficio social. Una buena política regulatoria busca que la transparencia sea uno de los instrumentos para la creación de regulaciones eficientes al establecer un mayor escrutinio del marco regulatorio por parte de la sociedad.

La transparencia en la producción de regulaciones y normas evita la “captura regulatoria” por intereses especiales en perjuicio del interés general. La transparencia en la aplicación de las regulaciones también puede considerarse como el “antídoto” en la lucha contra la corrupción. De tal modo que cuando las regulaciones se encuentran claramente transparentadas y bajo el escrutinio público, las autoridades tienen fuertes incentivos para justificar de la mejor forma la intervención del gobierno y de cómo dicha intervención realmente genera un beneficio a la sociedad.

- **CONSTRUIR UN SISTEMA REGULATORIO BASADO EN EVIDENCIA**

Elaborar regulaciones que maximicen el bienestar social requiere, además de transparencia, construir un sistema que sustente sus decisiones regulatorias en evidencia, es decir, apoyándose en información factual sobre los potenciales efectos, tanto positivos como negativos, de la regulación. Para ello es necesario desarrollar las herramientas y las capacidades técnicas necesarias en las agencias de regulación y control, así como a nivel central.

- **CONTENER LOS COSTOS PRESUPUESTALES DEL SISTEMA**

Un aspecto crucial en el desarrollo y establecimiento de la política regulatoria es cuidar que el costo del sistema creado como parte de la misma no sea demasiado oneroso para el presupuesto público. Por lo tanto, si bien es indispensable asegurar los recursos públicos necesarios para su efectiva implementación, debe ponerse atención en que estos recursos no crezcan de manera desproporcionada en el tiempo.

5

Hoja de Ruta del Programa de Mejora Regulatoria

Estrategias específicas

El Programa de Mejora Regulatoria 2015-2017 requiere para su implementación de un conjunto de estrategias adecuadas. Estos “bloques estratégicos” están destinados a garantizar que el Programa se implemente a partir de una sólida base que fomente el apoyo de las autoridades y del público, que genere un impulso sostenido y permita su éxito.

Los seis “bloques estratégicos” del Programa son:

1. Una *estrategia política* para crear y mantener una coalición política solidaria y sostenible a corto, mediano y largo plazo.
2. Una *estrategia jurídica* para poner la Política sobre una base legal sólida y asegurar que los programas y herramientas fomenten seguridad jurídica en lugar de inseguridad.
3. Una *estrategia administrativa* para asegurar que la Política, el Programa, las instituciones y herramientas estén adecuadamente financiadas a nivel central (es decir a nivel de

Senplades) como a nivel de los ministerios y agencias. Esta estrategia debe también cubrir aspectos de reclutamiento, capacitación y gestión del personal durante todo el período de instrumentación del Programa. Un punto crucial en este aspecto es el establecer una unidad de implementación y control del Programa (Ver Cuadro 1).

4. Una *estrategia analítica* para medir, continuar elaborando y perfeccionando los indicadores de desempeño de la Política, así como las metodologías analíticas para calcular los beneficios y costos de las regulaciones existentes o por desarrollar.
5. Una *estrategia para aprovechar las Tecnologías de Información y Comunicación* para garantizar que el Programa se retroalimente y genere la mejor información posible, hacia las partes involucradas y en el momento adecuado. Esto implica que el Programa haga uso tanto de instrumentos del Gobierno en Línea como de redes sociales.
6. Una *estrategia de consulta y comunicación* para enlistar los insumos de los actores y partes clave en todos los distintos procesos, así como para fomentar el apoyo de un público más amplio para esta importante Política.

Cuadro 1. ¿Por qué se necesita una unidad de implementación y control del Programa?

Las buenas prácticas internacionales lo comprueban – las disciplinas y obligaciones para producir y mantener regulaciones de alta calidad no pueden contar únicamente con la auto-evaluación de los reguladores. Si bien esta dimensión es necesaria, no es suficiente. El éxito de una Política de Mejora Regulatoria depende en gran medida de un esquema institucional que cree incentivos positivos y negativos para que las entidades cumplan con los criterios de calidad definidos por el gobierno. Es por esto que un gran número de países que se han comprometido a mejorar la calidad de su regulación han establecido instituciones autónomas (y en algunos casos independientes) encargadas de esta función, distintas de los esquemas tradicionales administrativos. En otras palabras, los países más avanzados en materia de gestión regulatoria han creado y financiado a largo plazo entidades técnicas y especializadas, con presupuesto y capacidad financiera, selección de su propio personal, y procedimientos adecuados a la labor de dicha unidad, que permitan garantizar la mejora del marco regulatorio y que ésta se mantenga.

En particular, dichas entidades de control (*regulatory oversight bodies*) tienden a asumir los siguientes papales y funciones:

Control y monitoreo del cumplimiento de las entidades con facultades de regulación: Asegurar que todos los reguladores/entidades cumplan con la Política Regulatoria del gobierno, las obligaciones y los lineamientos a favor de la mejora de la regulación.

Apoyo, asesoramiento y asistencia a las entidades: promover la difusión de información práctica (por ejemplo a través de toolkits, guías, etc.), capacitar y formar a los reguladores sobre las nuevas herramientas y disciplinas, y asistir puntualmente los esfuerzos de los reguladores.

Promoción de la transparencia y responsabilidad de los reguladores: establecer registros y prontuarios para facilitar la participación de la sociedad en la elaboración de regulaciones.

Comunicación y abogacía de manera pro-activa de la mejora regulatoria.

Fuente: Cordova C., S Jacobzone Strengthening the Institutional setting for regulatory reform, the experience from OECD countries with, OECD, Paris (2011) http://www.oecd-ilibrary.org/governance/strengthening-the-institutional-setting-for-regulatory-reform_5kgglrvcpth-en

Principales Etapas, Componentes y Metas para implementar el Programa

Con base en los principios (Ver Sección 3) y las estrategias de aplicación del Programa indicadas previamente, la Senplades implementará el Programa en tres etapas²⁰.

La primera etapa, que cubre de enero de 2015 a junio del mismo año (corto plazo), tiene por objetivo finalizar el diseño e infraestructura para el desenvolvimiento de las tres principales herramientas de la Política: el estudio de impacto regulatorio (EIR), la simplificación regulatoria y la mejora en las políticas de control e inspección. Esta etapa se puede concebir, por lo tanto, como de institucionalización de la Política.

La segunda etapa abarca de julio de 2015 a junio de 2016 (mediano plazo) y tiene por objetivo consolidar la institucionalización llevada a cabo en la etapa previa e iniciar el uso de las herramientas en situaciones reales de cumplimiento por las entidades.

²⁰ Esta implementación se deberá nutrir igualmente del trabajo y los esfuerzos hechos por Senplades durante 2013 y 2014.

Finalmente, la tercera y última etapa, entre julio de 2016 y mayo de 2017 (largo plazo), busca continuar con la aplicación de las herramientas pero también hacer una evaluación del Programa en función de los objetivos de la Política y, en su caso, realizar una revisión de sus distintas dimensiones.

El plan de acción está dividido en 6 componentes que serán desarrollados durante las tres etapas de acuerdo a la Tabla 1.

Tabla 1. Metas del Programa según etapas

Componentes	Metas por etapa		
	Iniciación enero 2015 a junio 2015	Consolidación julio 2015 a junio 2016	Evaluación y Revisión julio 2016 a mayo 2017
1. Fortalecimiento institucional	<ul style="list-style-type: none"> • Establecer instituciones (Senplades, Consejo Consultivo y Red de reguladores) • Establecer procedimientos de diseño y planificación regulatoria • Publicación de planes regulatorios • Refinar indicadores 	<ul style="list-style-type: none"> • Automatización del EIR • Reporte de avance sobre indicadores • Propuesta de reestructura de la función regulatoria del Estado 	<ul style="list-style-type: none"> • Revisión del Programa • Revisión de los Toolkits
2. Introducir el EIR	<ul style="list-style-type: none"> • 2-4 pilotos EIR 	<ul style="list-style-type: none"> • 6 EIRs completos 	<ul style="list-style-type: none"> • 15 - 20 EIRs completos • Lineamientos para cálculo de los costos de cumplimiento

3. Simplificación Regulatoria	2 SCE (Sistema de Costos Estándar)	<ul style="list-style-type: none"> • Establecimiento de metas de reducción de costos administrativos de cumplimiento 	<ul style="list-style-type: none"> • Sistema de verificación de reducción de costos administrativos de cumplimiento
4. Mejorar las prácticas de control	<ul style="list-style-type: none"> • Diagnóstico de las capacidades de control del Estado 	<ul style="list-style-type: none"> • Propuesta de reestructura de la función de control del Estado • Pilotos de reformas de inspección 	<ul style="list-style-type: none"> • Propuesta legal de reforma de los sistemas de control
5. Campaña de comunicación interna y externa	<ul style="list-style-type: none"> • Promoción Toolkits • Conferencias • Página Web 	<ul style="list-style-type: none"> • Conferencia internacional 	<ul style="list-style-type: none"> • Conferencia de presentación de resultados
6. Programa de capacitación y formación	<ul style="list-style-type: none"> • Formación Senplades • Formación Funcionarios [Prioridad A] 	<ul style="list-style-type: none"> • Formación Funcionarios [Prioridad B] • Curso ejecutivo y programa académico permanente 	<ul style="list-style-type: none"> • Formación Funcionarios [Prioridad C]

Descripción de los componentes del Plan de Acción

Componente 1: Fortalecimiento institucional

• OBJETIVO

La meta fundamental es crear la estructura institucional que permita la más eficiente, transparente y responsable aplicación del Programa con base en las mejores prácticas internacionales (Ver Cuadro 1). En particular este componente contempla el establecer una unidad encargada de coordinar la Política Regulatoria de Mejora Regulatoria, manejar el Programa, aplicar y adaptar las

herramientas. Una función crucial de la Unidad será el de monitorear y rendir cuentas de los avances del Programa. Esta unidad puede surgir de las estructuras existentes, por lo que no se requiere de personal adicional, pero cuyas funciones se adecuen a las nuevas necesidades. Dicha Unidad será apoyada por dos instituciones ad hoc de apoyo: una Red que coordine a funcionarios encargados de la Mejora Regulatoria en todas las entidades; y un Consejo Consultivo que permita una retroalimentación intensa con los miembros de la Sociedad.

Pasos	Tiempos	Tareas	Entregas
Crear arquitectura institucional para coordinar el cumplimiento del Programa	Etapa 1	<ul style="list-style-type: none"> • Promulgar el instrumento jurídico que establece el nuevo marco jurídico definiendo los derechos y obligaciones de las instituciones encargadas de implementar la Política. • Establecer la unidad de mejora regulatoria con base en un Acuerdo Ministerial • Asignar presupuesto anual a la Unidad • Seleccionar y nombrar Jefe de la Unidad 	<ul style="list-style-type: none"> • Instrumento jurídico • Creación de la Unidad
Consolidación administrativa de la unidad	Etapa 1	<ul style="list-style-type: none"> • Diseñar reglas de gestión y procedimientos internos de la Unidad para la elaboración de los planes regulatorios, los EIRs, etc. • Diseñar e implementar sistemas de información y comunicación 	<ul style="list-style-type: none"> • Organigrama de la Unidad • Descripción de puestos • Procedimiento para someter planes regulatoria • Procedimiento para someter EIRs

Pasos	Tiempos	Tareas	Entregas
Mejorar, clarificar los indicadores actuales y establecer nuevos sub-indicadores	Etapa 1	<ul style="list-style-type: none"> • Revisar y diseñar indicadores de: <ul style="list-style-type: none"> ◦ Insumo ◦ Producto ◦ Impacto • Diseñar sistema de obtención de información 	<ul style="list-style-type: none"> • Publicación de indicadores por entidad en armonía con el Plan Nacional
Establecer procedimientos de control, cumplimiento y monitoreo	Etapa 1	<ul style="list-style-type: none"> • Analizar las normas existentes en función de los instrumentos jurídicos – incluyendo el Acuerdo EIR – que dan sustento a la Política. • Modificar procedimientos de presentación y discusión de los proyectos de modificación o establecimiento de una regulación • Promulgar cambios a los procedimientos administrativos del Ejecutivo¹ 	<ul style="list-style-type: none"> • Términos de referencia de la Red • Modificación de otros acuerdos y regulaciones anexas
Crear Red de Mejora regulatoria y unidades en las entidades	Etapa 1	<ul style="list-style-type: none"> • Establecer términos de referencias • Solicitar a entidades nombramientos • Iniciar capacitación (ver componente 6) 	<ul style="list-style-type: none"> • Red de Mejora Regulatoria

¹ En caso de que el Acuerdo tenga impactos a nivel de leyes, el Ejecutivo iniciará un proceso de modificaciones legales ante la Asamblea Nacional.

Pasos	Tiempos	Tareas	Entregas
Establecer un Consejo Asesor	Etapa 1	<ul style="list-style-type: none"> Establecer un Consejo Asesor conformado por funcionarios y miembros de la sociedad Seleccionar [y nombrar] a miembros del Consejo Asesor 	<ul style="list-style-type: none"> Consejo Asesor de Mejora
Automatizar procesos claves	Etapa 2	<ul style="list-style-type: none"> Diseñar e implementar proceso en líneas para someter planes regulatorios, EIRs 	<ul style="list-style-type: none"> Sistema de e-Gobierno
Revisar facultades regulatorias y de control	Etapa 2	<ul style="list-style-type: none"> Realizar diagnostico de facultades regulatorias Proponer reestructuración de funciones y organizaciones 	<ul style="list-style-type: none"> Recomendaciones legales y administrativas de reformas institucionales
Evaluación del Programa	Etapa 3	<ul style="list-style-type: none"> Revisión del programa Revisión de los Toolkits y procedimientos 	<ul style="list-style-type: none"> Publicación de la evaluación Publicación de Toolkits revisados y de nuevos Toolkits

Componente 2. Establecer proceso EIR

• OBJETIVO

Instrumentar el Acuerdo Ministerial y las instituciones que hagan operativo el Estudio de Impacto Regulatorio

Pasos	Tiempos	Tareas	Entregas
Informar y concientizar a las entidades de las nuevas obligaciones	Etapa 1	<ul style="list-style-type: none"> • Informar a entidades de los nuevos requisitos y procedimientos administrativos • Promover Toolkits • Organizar reuniones de información con los jefes de las entidades 	<ul style="list-style-type: none"> • Evaluar la posibilidad de implementar un sistema electrónico de entrega
Adecuación del Acuerdo a los procedimientos administrativos existentes	Etapa 1	<ul style="list-style-type: none"> • Evaluar normas existentes que contradigan o duplican el Acuerdo modificado • Modificar procedimientos de presentación y discusión de los proyectos de modificación o establecimiento de una regulación • Promulgar cambios a los procedimientos administrativos de creación y modificación de regulaciones² 	<ul style="list-style-type: none"> • Modificación de otros acuerdos y regulaciones anexas
Nombrar responsable EIR en cada entidad para conformar la Red de Mejora Regulatoria	Etapa 1	<ul style="list-style-type: none"> • Solicitar a todas las entidades asignar un alto funcionario y 3 funcionarios que conformaran la Red EIR. Estas unidades serán parte de la Red de Mejora Regulatoria (ver componente 1) 	<ul style="list-style-type: none"> • Publicar nombres y coordenadas de los responsables en la página Web

² En caso de que el Acuerdo tenga impactos a nivel de leyes, el Ejecutivo iniciara proceso de modificaciones legales ante la Asamblea Nacional.

Pasos	Tiempos	Tareas	Entregas
Realizar talleres de formación EIR para los representantes de la Red EIR y funcionarios clave en los procesos normativos de las entidades	Etapa 1	<ul style="list-style-type: none"> • Capacitar personal clave en métodos básicos del EIR y los principios de calidad regulatoria en base al Toolkit y el Acuerdo Ministerial (ver componente 5) • Establecer un punto focal en cada entidad para cumplir con el Acuerdo 	<ul style="list-style-type: none"> • Capacitación y entrenamiento
Realizar 2 a 4 pilotos de EIR completos (con cuantificación de impactos)	Etapa 1	<ul style="list-style-type: none"> • Aplicar los aspectos obligatorios de las disposiciones EIR 	<ul style="list-style-type: none"> • Campaña de información, Notas de prensa reuniones con medios
Lanzar campaña de información para informar a la sociedad sobre las nuevas disposiciones y el papel que pueden jugar en los procedimientos EIR (Ver Componente 6)	Etapa 2	<ul style="list-style-type: none"> • Diseñar y financiar campaña de comunicación 	<ul style="list-style-type: none"> • Campana de comunicación incluyendo actividades y productos
Requerir 6 EIRs completos	Etapa 2	<ul style="list-style-type: none"> • Seleccionar entidades y normas significativas • Asistir entidades en la realización de los EIRs 	<ul style="list-style-type: none"> • 6 EIRs completos
Requerir 15 a 20 EIRs completos	Etapa 3	<ul style="list-style-type: none"> • Seleccionar y asistir la realización de EIR completos • Evaluar los EIRs 	<ul style="list-style-type: none"> • 15 – 20 EIRs completos

Pasos	Tiempos	Tareas	Entregas
Publicar lineamientos para cálculo de costo – beneficio	Etapa 3	Investigar mejores prácticas internacionales <ul style="list-style-type: none"> Prepara y publicar lineamientos y en su caso Toolkit 	<ul style="list-style-type: none"> Lineamientos metodológicos de evaluación económica de los impactos regulatorios Toolkit sobre evaluación económica de las normas

Componente 3. Simplificación Regulatoria

- **OBJETIVO**

Realizar dos pilotos de Simplificación Regulatoria usando la metodología del Sistema de Costeo Estándar (SCE)

Pasos	Tiempos	Tareas	Entregas
Elaborar hoja de ruta para los proyectos	Etapa 1	<ul style="list-style-type: none"> Organizar reuniones de información con los jefes de entidades 	<ul style="list-style-type: none"> Hojas de Ruta
Establecimiento de los grupos de trabajo SCE	Etapa 1	<ul style="list-style-type: none"> Establecer grupos de trabajo para llevar a cabo la simplificación regulatoria Asistir metodológicamente a los grupos de trabajo 	<ul style="list-style-type: none"> Términos de referencia de los grupos de trabajo

Pasos	Tiempos	Tareas	Entregas
Realizar los SCE	Etapas 1	<ul style="list-style-type: none"> Realizar las siguientes etapas: Preparación Mapeo de tramites y línea base Obtención de costos administrativos a través de entrevistas Análisis y preparación de recomendaciones de simplificación 	<ul style="list-style-type: none"> Reportes de SCE
Implementación de las reformas	Etapas 1	<ul style="list-style-type: none"> Implementar propuestas de reformas elaboradas conjuntamente entre grupo de trabajo y equipo jurídico de sus ministerios jerárquicos 	<ul style="list-style-type: none"> Reformas legales y administrativas
Establecimiento de un programa nacional de SCE	Etapas 2	<ul style="list-style-type: none"> Diseño del programa Obtención de financiamiento Plan de acción y establecimiento de la unidad de implementación 	<ul style="list-style-type: none"> Programa nacional de SCE
Evaluación de los resultados	Etapas 3	<ul style="list-style-type: none"> Medición y evaluación Establecimiento de un sistema de prevención de costos administrativos no justificados 	

Componente 4. Mejorar las prácticas de control

• OBJETIVO

Iniciar reformas y mejoras al marco jurídico y prácticas de control, a través de la elaboración de un inventario general con base en el *Toolkit* sobre control e inspección. Este diagnóstico deberá apoyar al gobierno en la reestructuración institucional y administrativa de los poderes de control e inspección.

Pasos	Tiempos	Tareas	Entregas
Informar y concientizar a las entidades sobre el Toolkit de control	Etapa 1	<ul style="list-style-type: none"> Publicar el Toolkit de control Organizar reuniones de información con los jefes de las entidades 	<ul style="list-style-type: none"> Toolkit y tríptico Evaluar la posibilidad de implementar un sistema electrónico de entrega Reuniones de información y capacitación en base al Toolkit
Preparar un plan de acción para la elaboración de un diagnóstico de las prácticas de control e inspección	Etapa 1	<ul style="list-style-type: none"> Definir alcance de la revisión de aspectos jurídicos y prácticas en materia de control e inspección. Establecer la estrategia de obtención y compilación de información que será provista por las entidades Establecer procedimiento administrativo de revisión de proyectos de regulación 	<ul style="list-style-type: none"> Cuestionario de encuesta y guía de entrevista Desarrollo de base de datos

Pasos	Tiempos	Tareas	Entregas
Preparar un plan de acción para la elaboración de un diagnóstico de las prácticas de control e inspección	Etapa 1	<ul style="list-style-type: none"> • Diseñar un cuestionario tipo y un sistema de gestión de información • Probar el cuestionario con dos o tres entidades para afinar y mejorar su impacto 	
Recopilación de datos	Etapa 1	<ul style="list-style-type: none"> • Enviar cuestionario y guía de interpretación • Colectar respuestas de las entidades al cuestionario • Organizar entrevistas con algunas entidades para validar algunos aspectos. • Validar resultados con expertos nacionales e internacionales • Colectar información cuantitativa y prepara base de datos 	<ul style="list-style-type: none"> • Alimentación de la base de datos
Análisis de resultados	Etapa 1	<ul style="list-style-type: none"> • Redactar reporte que incluya: • Diagnóstico general • Diagnóstico particular • Recomendaciones generales 	<ul style="list-style-type: none"> • Conferencia de Validación Reporte Final

Pasos	Tiempos	Tareas	Entregas
Análisis de resultados	Etapa 1	<ul style="list-style-type: none"> Recomendaciones particulares Organizar conferencia para discutir y aprobar reporte Entregar reporte al Gobierno 	
Diseño de un programa de mejora de las prácticas de control	Etapa 2	<ul style="list-style-type: none"> Diseñar programa con estrategias políticas, legales, administrativas y de comunicación 	<ul style="list-style-type: none"> Programa nacional de mejora de las prácticas de control e inspección
Lanzar reforma sistémica de sistemas de control e inspección	Etapa 2	<ul style="list-style-type: none"> Evaluar opciones legales para reformar sistemas de control e inspección con base en el Toolkit Parámetros y criterios para nuevas herramientas de control e inspección (sistemas de inspección por riesgo, Checklist, nuevas prácticas etc.) 	<ul style="list-style-type: none"> Instrumento legal reformando el sistema de control e inspección
Iniciar la puesta en marcha de buenas prácticas de inspección	Etapa 2	<ul style="list-style-type: none"> Diseñar lineamientos para el diseño de Checklists de inspección 1- 2 pilotos de sistemas de inspección basado en riesgo 	<ul style="list-style-type: none"> Lineamientos para Checklists 1 o 2 sistemas de inspección basado en riesgo

Pasos	Tiempos	Tareas	Entregas
Propuesta de reforma a los sistemas de control e inspección	Etapa 3	<ul style="list-style-type: none"> Preparación de propuestas de reforma (incluyendo fusiones de instituciones) 	<ul style="list-style-type: none"> Reformas legales y administrativas

Componente 5. Lanzar campaña de comunicación interna y externa (abogacía)

• **OBJETIVO**

Iniciar una campaña de comunicación sobre Gestión Regulatoria. La meta final es lograr un mejor cumplimiento de los distintos elementos de la política por parte de las entidades y un apoyo más amplio a la política por parte de la sociedad como parte de un esfuerzo de abogacía.

La campaña debe considerar una serie de medios de comunicación complementarios y herramientas dirigidas a diferentes audiencias en distintos momentos, con los siguientes objetivos:

- Mejorar el cumplimiento por los reguladores de las nuevas disciplinas del EIR o de las diferentes herramientas disponibles (simplificación regulatoria, mejor control e inspección)
- Mejorar el apoyo de las partes interesadas, por ejemplo a través de un informe especial y folletos
- Mejorar la calidad y número de propuestas de mejora de las partes interesadas, por ejemplo a través de una gira en regiones y municipios

Pasos	Tiempos	Tareas	Entregas
Desarrollar una estrategia de comunicación	Etapa 1	<ul style="list-style-type: none"> Preparar estrategia de comunicación incluyendo el asegurar recursos financieros y humanos. Consultar expertos en comunicación pública para refinar el contenido y los tiempos de la campaña de comunicación. Organizar conferencia nacional sobre la política regulatoria acompañada de un comunicado de prensa de historias de éxito 	<ul style="list-style-type: none"> Estrategia de comunicación Portal Web y herramientas de comunicación social
Crear nueva página Web	Etapa 1	<ul style="list-style-type: none"> Definir parámetros de un nuevo portal web y herramientas de comunicación social 	<ul style="list-style-type: none"> Página Web
<ul style="list-style-type: none"> Promover <i>Toolkits</i> 	Etapa 1	<ul style="list-style-type: none"> Lanzar programa de comunicación sobre los <i>Toolkits</i> 	
Conferencia internacional sobre Mejora de la Regulación	Etapa 2	<ul style="list-style-type: none"> Promover la Política y los primeros resultados 	<ul style="list-style-type: none"> Reporte de evaluación
Evaluar la estrategia de comunicación	Etapa 2	<p>Evaluar programa de comunicación en función de los indicadores y de encuestas selectivas</p> <p>Discutir con Comité/Consejo Asesor mejoramientos a la campaña de comunicación</p>	Reporte de evaluación y recomendaciones de mejoramiento
Conferencia de resultados	Etapa 3	Conferencia de evaluación	Reporte de cumplimiento del Programa

Componente 6. Programa de capacitación

• OBJETIVO

Iniciar un programa de capacitación que apoye la Política Regulatoria así como los distintos componentes.

La meta final es aumentar las capacidades de los distintos reguladores en función de cuatro vertientes:

- Sensibilización de altos funcionarios/reguladores
- Capacitación del equipo de Senplades encargado de la Política
- Capacitación a reguladores en funciones
- Capacitación a futuros servidores públicos

Pasos	Tiempos	Tareas	Entregas
Preparar un plan de acción para la elaboración de proyecto de capacitación	Etapas 1	<ul style="list-style-type: none"> • Preparar plan de acción y asegurar recursos financieros y humanos. 	<ul style="list-style-type: none"> • Plan de acción incluyendo presupuesto
Diseño de la formación y la capacitación	Etapas 1	<ul style="list-style-type: none"> • Consultar expertos en formación y capacitación para refinar el contenido • Organizar taller sobre la política de gobernanza regulatoria 	<ul style="list-style-type: none"> • Estrategia de comunicación
Establecer prioridades	Etapas 1	<ul style="list-style-type: none"> • Diseñar programa de formación con base en el análisis de las necesidades de formación • Las prioridades se evaluarán en función del nivel de impacto regulatorio en las entidades 	

Pasos	Tiempos	Tareas	Entregas
Capacitación a la unidad Senplades y reguladores de prioridad A	Etapa 1	<ul style="list-style-type: none"> • Organizar talleres sobre EIR, Simplificación Regulatoria y control de 2 a 3 días • Organizar mesas redondas con altos funcionarios 	<ul style="list-style-type: none"> • Curso General • Talleres de especialización
Capacitación de reguladores prioridad B	Etapa 2	<ul style="list-style-type: none"> • Organizar talleres sobre EIR, Simplificación Regulatoria y control de 2 a 3 días • Organizar mesas redondas con altos funcionarios • Organizar curso ejecutivo de 2- 4 horas 	<ul style="list-style-type: none"> • Curso General • Talleres de especialización
Capacitación de reguladores prioridad C	Etapa 3	<ul style="list-style-type: none"> • Organizar talleres sobre EIR, Simplificación Regulatoria y control de 2 a 3 días • Organizar mesas redondas con altos funcionarios • Organizar curso ejecutivo de 2- 4 horas 	<ul style="list-style-type: none"> • Curso General • Talleres de especialización
Establecer relaciones con universidad para cursos ejecutivos de servidores públicos	Etapa 2	<ul style="list-style-type: none"> • Listar especialidades como regulación del riesgo, análisis costo beneficio, preparación y monitoreo de indicadores, etc. 	<ul style="list-style-type: none"> • Currículos detallados

Regular es una poderosa herramienta de intervención estatal, que debe ser cuidadosamente utilizada para equilibrar intereses de política pública y los intereses privados a fin de obtener el máximo de beneficios para la sociedad.

Como parte del cumplimiento puntual con el mandato constitucional, el Plan Nacional para el Buen Vivir 2013-2017 estableció como una de sus políticas el “Mejorar la facultad reguladora y de control del Estado” (política 1.4) y dispuso siete lineamientos estratégicos. Ahora corresponde desarrollar un programa que dé contenido programático a esta política regulatoria.

El presente Plan de Acción de Gestión Regulatoria de Alcance Nacional para el período 2015-2017, tiene como objetivo ayudar al Gobierno ecuatoriano a mejorar su facultad reguladora y de control, y garantizar el cumplimiento de los derechos de la ciudadanía, mediante el establecimiento de un Programa de Mejora Regulatoria de alcance nacional que promueva una regulación de calidad y la consecución de los objetivos del Plan Nacional para el Buen Vivir 2013-2017 (PNBV).

ISBN 978-9942-07-838-4

