
Policy Brief #40

Estados ágiles en América Latina: aprendizajes y desafíos de la estrategia de simplificación de procedimientos de Colombia

Mejora regulatoria

Temas asociados: eficiencia gasto/competitividad/sector privado

Tiempo estimado de lectura: 10 minutos

Nota de la Dirección de Transformación digital de CAF -banco de desarrollo de América Latina y el Caribe- bajo la dirección de Mauricio Agudelo

Autores

- Julián López Murcia

Coordinación de la nota a cargo de Sebastián López Azumendi,
Ejecutivo Principal de CAF en mejora Regulatoria

© 2023 Corporación Andina de Fomento

Las ideas y planteamientos contenidos en esta nota son de exclusiva responsabilidad de su autor y no comprometen la posición oficial de CAF

Resumen

- En el año 2018, surgió la estrategia “Estado Simple Colombia Ágil” (ESCA) con el fin de identificar e intervenir trámites, barreras y normas que generan altos costos, son engorrosos o dispendiosos para ciudadanos, empresarios, comerciantes y organizaciones sociales del país.
- No es el primer programa con ese propósito en Colombia. Sin embargo, a diferencia de anteriores iniciativas, ESCA combinó distintos tipos de aproximaciones en relación con estas problemáticas:
 - “De abajo hacia arriba”, porque su implementación se desarrolló de forma multinivel y una de las principales fuentes de información fueron consultas públicas y otros tipos de espacios de participación como convocatorias de identificación de circulares y actos administrativos obsoletos y mesas de trabajo con gremios.
 - “Resiliencia”, porque tuvo suficiente flexibilidad para adaptarse a las circunstancias no previstas como las condiciones particulares durante la pandemia.
 - “De arriba hacia abajo”, por cuanto tenía una base de nivel legal y coordinación a nivel nacional.
 - “Pro-competencia”, porque buscó disminuir las barreras de acceso a los mercados, entre otros, disminuyendo costos asociados con el conocimiento y cumplimiento de la regulación.
- A pesar de ser un programa relativamente reciente, el equipo del gobierno nacional desarrolló y aplicó metodologías para evaluar su impacto a nivel nacional y subnacional. De acuerdo con sus evaluaciones, ESCA tuvo como principal resultado reducciones en los costos para ciudadanos y empresas al realizar trámites. Hasta el momento, los ahorros en dinero fueron estimados en la suma de 92,3 millones de dólares (USD). En términos de tiempo, ESCA logró un ahorro estimado de 2.264.937 horas al año y un ahorro promedio de 84.845 horas al año por cada intervención.
- Hacia el futuro, ESCA podría beneficiarse de un mayor involucramiento de las entidades subnacionales (aumentando su experiencia y responsabilidades en la recolección de información), así como de herramientas de pensamiento de diseño que permitan crear regulaciones y trámites con mayor énfasis en los usuarios: ciudadanos protagonistas de lo que el actual gobierno colombiano denomina la economía popular¹, así como empresarios e inversionistas.

¹ De acuerdo con las bases del PND 2022-2026, la economía popular se refiere “a los oficios y ocupaciones mercantiles (producción, distribución y comercialización de bienes y servicios) y no mercantiles (domésticas o comunitarias) desarrolladas por unidades económicas de baja escala (personales, familiares, micronegocios o microempresas), en cualquier sector económico. Los actores de la EP pueden realizar sus actividades de manera individual, en unidades económicas, u organizados de manera asociativa. El impulso a la economía popular parte de una comprensión de sus dinámicas intrínsecas. Estas actividades generan valor social y económico significativo, y una vez entendido su funcionamiento y lógica de acción, se implementarán mecanismos que contribuyan a su crecimiento y productividad.”

Punto de Partida: trámites innecesarios que obstaculizan el desarrollo

Países como Colombia necesitan mejorar la calidad de su regulación para poder avanzar en la satisfacción de los derechos de sus habitantes. No se trata, simplemente, de seguir pensando que el ideal es tener “menos” regulación, sino avanzar hacia el entendimiento de un ideal más enfocado en tener “mejor” regulación. El problema, por supuesto, es aún más grave cuando hay abundante regulación de mala calidad.

Existen distintos conjuntos de criterios para evaluar la calidad de la regulación. En este documento, la regulación es considerada de mala calidad cuando no satisface los criterios de “buena calidad” desarrollados por Baldwin, Cave y Lodge (2012): cumplimiento del mandato, rendición de cuentas (“*accountability*”), debido proceso regulatorio, experticia y eficiencia.

Colombia no sólo ha tenido problemas por regulación de mala calidad que genera cargas injustificadas. También ha tenido ejemplos de buena regulación, como la ley base del régimen regulatorio de los servicios públicos domiciliarios (Ley 142 de 1994), que facilitó el mejoramiento de la calidad y cobertura de los servicios públicos domiciliarios (López-Murcia, 2022), beneficiando, principalmente, a la población más vulnerable.

En este estudio de caso, vamos a analizar el programa “Estado Simple, Colombia ágil” que quiso ir enfrentar el problema de mala regulación por incumplimiento del requisito de eficiencia. En esencia, se trata de trámites innecesarios, que generan altos costos regulatorios y muy bajos o ningún beneficio. Tienen, además, serios problemas desde el punto de vista de incumplimiento de los factores

que facilitan el cumplimiento de la regulación como la familiaridad y claridad de la regulación (ver López-Murcia, 2022).

En este contexto, el programa buscaba reducir la excesiva carga regulatoria causada por trámites innecesarios, como uno de los principales obstáculos para el desarrollo en Colombia.

A nivel regional, Colombia ocupa el tercer lugar en Latinoamérica en relación con la cantidad de tiempo necesaria para adelantar un trámite -en promedio 7,4 horas- (BID, 2018). En 2017, el cuestionado reporte Doing Business del Banco Mundial mostraba que en Colombia se requieren 11 días y 8 trámites para crear una empresa, muy lejos del promedio OCDE de 6 días y 4 trámites. En su última versión (2019), Colombia ocupó la casilla 65 entre 190 economías evaluadas (pese a avances en 7 de sus indicadores: apertura de empresa, permisos de construcción, obtención de electricidad, protección del inversionista minoritario, comercio transfronterizo, pago de impuestos, y resolución de la insolvencia). Además, el 96% de los trámites no se pueden completar en línea (BID, 2018). Y el 82% de las entidades públicas no comparten información entre ellas (DAFP, 2018), lo que implica un esfuerzo doble por parte de los ciudadanos para transmitirle información a las entidades públicas.

Esta problemática se ve agravada por un exceso de mala regulación. De acuerdo con el Departamento Nacional de Planeación de Colombia (DNP), cada día se crean 10.6 normas (DNP, 2019). Por su parte, el Consejo Nacional de Competitividad (2021) encontró una tendencia creciente de producción de decretos no sustanciales² de 274 decretos en 2010 a 645 para septiembre de 2019. En contraste, los decretos sustanciales disminuyeron de 412 a 152 durante el mismo periodo.

2 Los decretos no sustanciales tienen una naturaleza de carácter administrativo o procedimental. De tal manera que se estableció que son decretos no sustanciales aquellos que contengan palabras como: “aclaración”, “asignaciones salariales”, “autorización”, “condecoración”, “designa”, “encargo”, “escalas salariales”, “honorarios”, “invitación”, “nombramiento”, “renuncia”, “remuneración”, “retiros”, “vacaciones”, entre otras” (Consejo Privado de Competitividad, 2021).

Con frecuencia, se trata de una situación agravada por la falta de transparencia con la que operan algunas autoridades (Molano-Rojas et al., 2018). Según el Índice de Carga Regulatoria del año 2019, Colombia es el país número 92 entre 141 países en el pilar de instituciones, y el número 123 entre 141 en la medición de carga de regulación del gobierno que hace parte de este pilar.

Tener regulación de mala calidad creó un conjunto de impactos negativos:

- **Limitada garantía de los derechos:** la dificultad y tiempo requerido para el desarrollo de un trámite obstaculiza la garantía de los derechos de los regulados, así como de clientes, usuarios, etc. No sólo aumenta los costos en tiempo que deben emplear los ciudadanos para acceder a servicios, sino que impide que tengan respuestas rápidas relacionadas con sus derechos fundamentales, como salud, educación, vivienda, entre otros. Además, la gran cantidad de leyes, regulaciones y trámites aumenta el número de litigios relacionados para permitir el acceso a estos derechos (Molano-Rojas et al., 2018).

Frente a esta situación, por ejemplo, el proyecto de Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 identifica la necesidad de agilizar, simplificar y optimizar procesos que permitan a los ciudadanos acceder a títulos de propiedad registrados sobre sus predios y así facilitar el Catastro Multipropósito (artículo 25 y p. 52 de las bases del plan).

- **Obstáculos para el adecuado funcionamiento de los mercados:** los trámites innecesarios generan barreras de entrada a los mercados. Estos afectan la estructura de los mercados en relación con la cantidad de empresas que existen y compiten (Davidson, Kauffman and de Liedekerke, 2021). La OCDE ha resaltado como una gran cantidad de leyes y regulaciones a nivel nacional y regional impiden entender el sistema regulatorio colombiano por parte del empresario.

Uno de los principales grupos afectados han sido las empresas MiPymes por el incremento en los costos para su operación formal. Múltiples trámites y requisitos son evaluados por estas empresas como complejos, costosos e innecesarios, constituyéndose como una barrera de acceso al mercado.

- **Barrera para el desarrollo del país:** los trámites innecesarios y costosos disminuyen la inversión en el país. De hecho, el Foro Económico Mundial (FEM) ha identificado que la reducción de las ineficiencias burocráticas es uno de los principales retos de la región para mejorar el ambiente de negocios.

Además, tener una gran cantidad de estos trámites favorece escenarios de corrupción. Entre otros, se generan “mercados” de intermediarios. De hecho, Transparencia Internacional (2016) indicó que “90 millones de latinoamericanos reportan haber pagado un soborno para acceder a un servicio público”.

En los países OCDE se ha estimado que el costo de la regulación puede ascender al 3,8% del PIB. También se ha encontrado evidencia que los países con mejor regulación en un contexto de recuperación ante choques externos pueden registrar un incremento adicional de 2 a 3 puntos de crecimiento del PIB (Jacobzone, Steiner, López Pontón, & Job, 2010; Jalilian, Kirkpatrick, & Parker, 2007; Gorgens, Paldam, & Würtz, 2003). De hecho, de acuerdo con un estudio publicado por el DNP, en Colombia los incrementos de regulación generaron rendimientos marginales decrecientes respecto al nivel de PIB de los sectores productivos del país (DNP, 2020).

- **Disminución de los niveles de cumplimiento:** la excesiva regulación puede tener un impacto negativo en los niveles de cumplimiento. Colombia ha sido identificado como uno de los países que más regula y, al mismo tiempo, en el que hay menores niveles de cumplimiento (Molano-Rojas et al., 2018). En el 2018, *World Justice Project* ubicó a Colombia en el puesto 54 de 102 países en el

grado de cumplimiento de las regulaciones (FEM, 2019). Esta situación no sólo dificulta la posibilidad de que haya cumplimiento forzado (cada vez es más difícil para las autoridades hacer cumplir la regulación), sino también cumplimiento espontáneo (afecta la familiaridad y claridad de la regulación, así como la relación costo/beneficio) (ver López-Murcia 2022).

Varios de estos problemas han sido identificados, al menos, desde hace 40 años, y han dado lugar a respuestas, muy similares entre ellas, de racionalización y simplificación de trámites. En general, se ha tratado de medidas solo con un enfoque de “arriba hacia abajo”, en las que expertos del gobierno nacional, seleccionan y retiran del ordenamiento jurídico un conjunto de trámites. No ha habido mucha innovación en la forma de abordar estos temas. En esencia, se crean comisiones o comités para promover la simplificación y racionalización de trámites³, promover iniciativas puntales de racionalización, simplificación y eliminación⁴, y facultades extraordinarias para la eliminación o modificación de trámites innecesarios⁵. Sin embargo, como lo muestran los datos anteriores, la problemática ha persistido.

En este contexto, no sólo de exceso de regulación de mala calidad, sino también de limitada innovación en las herramientas (o combinación de herramientas) para su solución, surgió: “Estado Simple, Colombia Ágil”.

Estado Simple, Colombia Ágil: gobernanza y estrategias del programa

En el 2018, surgió el programa “Estado Simple Colombia Ágil” (ESCA) como parte de las políticas de Estado para la intervención de trámites, barreras y normas ineficientes, engorrosos o dispendiosos para los ciudadanos, empresarios, comerciantes y organizaciones sociales del país.

¿Qué es?

ESCA es un programa de simplificación, racionalización y/o supresión de trámites, barreras y normas, en beneficio de ciudadanas, ciudadanos y empresarios. Coordina los esfuerzos de racionalización de trámites de **más de 400 entidades del Estado colombiano de distintos sectores y niveles de gobierno**. Y cuenta con la participación de alcaldías, gobernaciones, superintendencias, hospitales, instituciones educativas, agencias, el sector empresarial y la ciudadanía.

¿Para qué?

El programa tiene tres pilares:

- Reducir costos financieros, en tiempo y en “papelería” a usuarios y entidades participantes en los procesos de simplificación.
- Facilitar las interacciones entre las entidades del Estado, los empresarios, los ciudadanos y las organizaciones sociales, mediante la simplificación o supresión de trámites, la eliminación de barreras, la intervención de normas de alto impacto y la derogatoria de normas obsoletas.

³ El Comité para la racionalización de la gestión pública de la administración Turbay Ayala fue creado por el Decreto 1933 de 1981 y el la Comisión Colombiana Eficiente fue creada por el Decreto 3435 de 1986.

⁴ Se pueden ver ejemplos como el Decreto Ley 2150 de 1995, la Ley 489 de 1998 (en sus artículo 17 y 18), la ley 962 de 2005 y el Decreto 019 de 2012. Además, se destaca que en 2015 el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo de Colombia lanzó e implementó la estrategia ‘Menos Trámites, Más Simples’. Hubo intervención en 194 trámites. 71 de ellos fueron automatizados, 65 simplificados y 28 eliminados.

⁵ Artículo 75 del Estatuto Anticorrupción – Ley 1474 de 2011.

- Promover escenarios que faciliten e incrementen la productividad y competitividad del país. Con trámites mucho más sencillos (cuando ello sea posible) podría disminuir el desempleo y los riesgos de corrupción, mientras aumenta la formalización empresarial, el intercambio comercial, el clima de negocios, y la inversión extranjera.

¿Cómo nació el Programa?

Aunque existe una larga trayectoria de este tipo de iniciativas, ESCA, como tal, nació en el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. Este plan incluyó dentro del capítulo sobre *Pacto por el emprendimiento, la formalización y la productividad: una economía dinámica, incluyente y sostenible que potencie todos nuestros talentos* una línea denominada *Estado simple: menos trámites, regulación clara y más competencias* que, a su vez, incluía como objetivo No. 1 reducir los trámites y la regulación a empresas y ciudadanos.

Para el desarrollo de esta línea, el gobierno optó por buscar facultades extraordinarias para el Presidente de la República, que le permitieran expedir normas con fuerza de ley para eliminar o modificar normas legales que establecen trámites, procedimientos y solicitudes engorrosos e ineficientes. Mediante el artículo 333 de la Ley 1955 de 2019 (Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022) el Presidente obtuvo estas facultades extraordinarias. Esta es la principal base del mandato que le permitió al equipo del gobierno nacional desarrollar la regulación de ESCA.

Y es posible que ESCA pueda continuar, teniendo en cuenta que el nuevo Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 y sus Bases (documento que justifica las acciones del Plan) también identifican y caracterizan estas problemáticas, así como la necesidad de continuar la racionalización de trámites y procedimientos para avanzar en la garantía de derechos, el adecuado funcionamiento de los mercados para los distintos tipos de actores y los niveles de cumplimiento.

“Regulación dentro del gobierno” de ESCA

La implementación del programa ESCA requirió de un régimen regulatorio interno del gobierno, buscando la modificación de comportamientos de las entidades participantes, la claridad de sus reglas y el adecuado funcionamiento de sus mecanismos de obtención de información. A continuación, algunas de las principales regulaciones:

- **Principales reglas:** el Decreto Ley 2106 de 2019 fue expedido con el propósito de simplificar, suprimir y reformar trámites, procesos y procedimientos de la administración pública. Con un número importante de artículos, este decreto sectorizó las posibles intervenciones. Con corte al 15 de julio de 2022, el gobierno nacional reportó un avance del 87% en su implementación.
- **Mecanismos de obtención de información:** mediante la Directiva 07 de 2018 de Presidencia buscó mejorar la rendición de cuentas, el debido proceso regulatorio y el nivel de experticia del programa (con el aumento de la retroalimentación), mediante la participación de ciudadanía, empresarios, comerciantes y gremios en la obtención de información útil para la simplificación de trámites y normativas.
- **Modificación de comportamientos:** la Circular Conjunta número 100-006 – 2018 dirigida a los gobiernos subnacionales (departamentos y municipios) buscó promover la adopción de ciertas metodologías de racionalización de trámites y mejora regulatoria. Hasta el momento, de acuerdo con el equipo del gobierno nacional, aproximadamente 100 entidades territoriales han participado en la ejecución de la estrategia (en Colombia, hay 32 departamentos y más 1.100 municipios).

¿Cuál es la gobernanza de ESCA?

ESCA es coordinada por cinco (5) entidades del nivel nacional. En el diseño del programa, cada una tiene un rol particular (ver figura 1).

Sin embargo, como explican Scott (2001) y Black (1997), en la práctica, en todo sistema, tiende a haber cruces entre las competencias y lo más importante es la existencia de buena comunicación entre los distintos reguladores, y cierta gestión política de sus directivos (Moore, 1995):

Figura 1. Gobernanza del ESCA



- Facilitador general:** el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo ha estado a cargo de la operación diaria y la articulación entre entidades públicas, gremios y otros actores. A través de un proyecto especial de inversión (no son recursos corrientes de la entidad) apoya, incentiva y/o materializa procesos de simplificación y racionalización. Así mismo, se encarga de identificar barreras y mejoras normativas, que no han sido reportadas, para adelantar la socialización y estimación de ahorro.
 - Asegurador de calidad hacia el futuro:** el Ministerio de Justicia y del Derecho ha estado a cargo de la implementación de la Política de Mejora Normativa, con la cual se pretende revisar o simplificar los procedimientos de producción normativa. Promueve el uso de herramientas y buenas prácticas de producción normativa en la Rama Ejecutiva, a nivel nacional y subnacional, para que la normativa cumpla parámetros de calidad técnica y jurídica, eficacia, eficiencia, transparencia, coherencia y simplicidad. Y busca facilitar el emprendimiento, la competitividad, la productividad, el desarrollo y el bienestar social.
 - Líder en gobierno digital:** el Ministerio de Tecnologías de la Información y Comunicaciones ha liderado la política de Gobierno Digital en materia de iniciativas de racionalización de procedimientos, recientemente actualizada mediante Decreto presidencial (767 de 2022). Uno de los habilitadores transversales son los Servicios Ciudadanos Digitales. Por ejemplo, el portal Único del Estado -Gov.co- permite que bajo un solo portal se puedan acceder en línea a todos los trámites digitalizados y automatizados del Estado.
- Los Servicios Ciudadanos Digitales se materializan a través de: autenticación, interoperabilidad y carpeta ciudadana digital. Estos son ofrecidos de forma gratuita por el MinTIC a través de la Agencia Nacional Digital que figura como articulador y permite la racionalización de los trámites, autenticaciones, eliminación de reprocesos y trámites innecesarios para el ciudadano,

mediante acciones de interoperabilidad entre Entidades Públicas.

Además, el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 busca continuar posicionando al Ministerio de Tecnologías de la Información y Comunicaciones como el ente encargado de fortalecer el Gobierno Digital para tener una relación eficiente entre el Estado y los ciudadanos, teniendo como eje las necesidades de estos últimos. Esto incluye la digitalización de trámites para mejorar la garantía de derechos, el cumplimiento de las obligaciones y el desarrollo de mercados, incluyendo la masificación de los Servicios Ciudadanos Digitales (artículo 115 del proyecto inicial y p. 188 de las bases).

- **Líder de la perspectiva de política pública:** el Departamento Nacional de Planeación (ministerio de planeación de Colombia) ha estado enfocado en la política pública regulatoria relacionada con ESCA, principalmente, a través de dos comités:

- **Comité de Mejora Normativa:** es un espacio de articulación entre entidades y otros actores públicos y privados. Fue creado en el 2018 para estudiar e implementar iniciativas de mejora normativa a nivel estratégico y técnico, e impulsar la implementación y fortalecimiento de la Política de Mejora Normativa. El Comité ha promovido el uso de herramientas de mejora regulatoria como el “Análisis de Impacto Normativo”, evaluaciones ex post, mejores prácticas para la consulta pública y participación de partes interesadas (de tal forma que no sólo participen los actores con mayores recursos). Ha brindado apoyo para impulsar y/o divulgar las estrategias promovidas por otras entidades que permiten racionalizar el inventario normativo y facilitar la comunicación entre ciudadanos y Estado, a partir de normas objetivas, claras, suficientes y relevantes. Así mismo, se ha consolidado como un espacio de participación de actores privados para impulsar reformas necesarias para facilitar el comercio y el

emprendimiento (sobre la importancia de este tipo de espacios, ver Etienne, 2012).

- **Comité de Formalización Empresarial:** creado para el seguimiento y formulación de recomendaciones relativas al diseño, implementación y evaluación de programas, estrategias y acciones públicas y privadas que fomenten la formalización empresarial. Entre otras, tiene como funciones: (i) facilitar la coordinación interinstitucional para la formulación y la ejecución de acciones, estrategias y programas, (ii) identificar los principales obstáculos relacionados con el diseño e implementación de acciones y efectuar recomendaciones al Comité Ejecutivo del Sistema Nacional de Competitividad e Innovación (SNCI), y (iii) hacer el seguimiento de las acciones y recomendaciones realizadas.
- **Líder del programa desde la administración pública:** el Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP) ha gestionado la política de simplificación, racionalización y estandarización de trámites, rol fundamental en implementación de ESCA. Busca facilitar a los ciudadanos el ejercicio de sus derechos al reducir los costos, tiempos, documentos, procesos y pasos en la interacción con las entidades públicas, mediante la simplificación, estandarización, eliminación, optimización y automatización de trámites y procedimientos administrativos.

Como líder de la política de simplificación, racionalización y estandarización de trámites, Función Pública trabaja de la mano con entidades del orden nacional y subnacional a través de asesorías para que simplifiquen, racionalicen y estandaricen sus trámites. En estas asesorías se revisan aspectos como: diseño e implementación de la estrategia de racionalización, simplificación y estandarización de trámites, cumplimiento del plan anticorrupción y de atención al ciudadano, implementación de las normas anti-trámites, ajuste de tarifas de los trámites según la normatividad aplicable, identificación y eliminación de cobros sin sustento

legal asociados a los trámites, y promoción del desarrollo de ejercicios de participación ciudadana para la simplificación y estandarización de trámites.

Es importante mencionar que el DAFP tiene uno de los mecanismos de obtención de información más importantes del régimen regulatorio en el que se desarrolla ESCA: el Sistema Único de Información de Trámites – SUIT. Este sistema es considerado la fuente oficial de la información de los trámites generados por todas las instituciones del Estado. En el marco de ESCA este sistema debería facilitar la implementación de la política de racionalización de trámites y contribuir al fortalecimiento del principio de transparencia (disminuyendo la generación de focos de corrupción).

10

¿Cuáles tipos de intervenciones ha tenido ESCA?

El programa ESCA ha incluido distintos tipos de intervenciones en relación con los trámites y normativas identificadas. Puede haber cinco tipos de intervenciones directas:

- **Intervención administrativa:** cada entidad, directamente, puede simplificar o eliminar una norma, barrera o trámite, porque está dentro de su mandato.

- **Intervención por eliminación:** otros procesos de la entidad suprimen la norma, barrera o trámite, de tal forma que no es necesaria la intervención administrativa.

- **Intervención tecnológica:** virtualización o automatización de un trámite o barrera, con el fin de ahorrar tiempo y otro tipo de costos a los usuarios. Puede o no requerir de intervenciones normativas o administrativas previas o simultáneas, así:

- **Virtualización:** digitalización de los procesos. Requiere la transformación informática de elementos que antes se generaban de forma física.
- **Automatización:** procesos a través de sistemas que generan respuestas inmediatas. Ahorran tiempo y no requieren control permanente por parte del personal de la entidad.

Intervenciones destacadas: los casos mencionados a continuación (en la Tabla 1) se refieren a intervenciones que cumplieron alguno o varios de los siguientes objetivos: aumentar la familiaridad y claridad de la regulación, disminuir los costos de cumplimiento, aumentar la aceptación de los propósitos y efectos de la regulación, o disminuir los costos asociados con el reporte de incumplimientos de la regulación.

Tabla 1. Algunos casos de intervenciones de ESCA

VENTANILLA ÚNICA EMPRESARIAL (VUE)	<ul style="list-style-type: none"> ● Buscó centralizar todos los trámites y procedimientos relacionados con la actividad (ante diferentes entidades), para que en una sola interacción el empresario pueda adelantar estos trámites de forma virtual. ● Integró 31 trámites y servicios relacionados. ● Antes, el empresario tenía que dirigirse a 7 entidades diferentes. ● En el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 se busca integrar más procedimientos, como los relacionados con la seguridad social de los trabajadores, así como garantizar mayor interoperabilidad entre plataformas.
VENTANILLA ÚNICA DE COMERCIO EXTERIOR (VUCE) 2.0	<ul style="list-style-type: none"> ● Integó la Carta Virtual de Responsabilidad para exportaciones aéreas. ● Redujo 12 horas el procedimiento. ● La supervisión y control de antinarcóticos de la Policía Antinarcóticos y el registro y licencia de importación ahora sólo dura 3 minutos.
VENTANILLA ÚNICA DEL INVERSIONISTA (VUI)	<ul style="list-style-type: none"> ● Tiene como propósito atender las necesidades del inversionista extranjero en Colombia en términos de información relevante para su negocio, así como herramientas para facilitar la gestión y cumplimiento de los trámites, procesos y procedimientos relacionados con el ciclo de inversión. ● Se encuentra en construcción con apoyo del BID.

PLATAFORMA DE ZONAS FRANCAS	<ul style="list-style-type: none"> • Virtualizó los trámites para obtener la declaratoria de Zona Franca. • Busca permitir la interoperabilidad de la información para las entidades que hacen parte de la Comisión Intersectorial de Zonas Francas. • Ahora el procedimiento se puede realizar en 6 meses, en vez de 8.
INSCRIPCIÓN DE RIESGOS LABORALES	<ul style="list-style-type: none"> • Unificación de los procedimientos de registro de empleados y empresa con la ARL en un sólo procedimiento en línea. • El procedimiento toma un día.
REGISTRO NACIONAL DE TURISMO (RNT)	<ul style="list-style-type: none"> • Eliminación de los costos asociados al Registro Nacional de Turismo.
NUEVAS TECNOLOGÍAS EN LAS TRANSACCIONES FINANCIERAS	<ul style="list-style-type: none"> • Fortalecimiento de los estándares de seguridad de las transacciones que realizan los consumidores financieros (uso de factores biométricos, claves dinámicas, etc.). • Promoción desde la Superintendencia Financiera (regulador del sector financiero) del uso de las nuevas tecnologías para la provisión de servicios: blockchain, inteligencia artificial, entre otras.
APPPQRFS - SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO (SIC)	<ul style="list-style-type: none"> • La SIC desarrolló una aplicación para la recepción y atención de peticiones y quejas. Antes, los ciudadanos sólo podían reportar sus quejas, reclamos, sugerencias o felicitaciones a través de los canales de atención y la entidad responde por correo electrónico.
ATENCIÓN AL PÚBLICO - SSPD	<ul style="list-style-type: none"> • Todas las Peticiones, Quejas y Reclamos (PQR) enviadas a través de Te Reclamo de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios (SSPD) son enviadas de manera automática a la empresa prestadora de servicio público, disminuyendo los tiempos de traslado entre la SSPD y la empresa.

Fuente: elaboración propia en base a sitio web de ESCA <https://www.colombiaagil.gov.co/>

ESCA: ¿una apuesta diferente?

Durante, al menos, 40 años Colombia ha tenido múltiples iniciativas para la eliminación y simplificación de trámites. En este contexto surgen varias preguntas: ¿Qué podría hacer diferente la aproximación de ESCA?, ¿ESCA fue, de alguna manera, producto de un proceso de aprendizaje con base en la experiencia?, ¿O acaso es un ejemplo de la creciente tendencia hacia procurar mayor innovación en el sector público?, ¿Realmente, tiene elementos diferenciales?

ESCA tiene elementos en todas esas direcciones: aprendizaje basado en experiencias pasadas e innovaciones asociadas, principalmente, con una aproximación mucho más completa, que reconoce el valor de la participación de diferentes tipos de actores, la coordinación entre niveles de gobierno, la información, y la flexibilidad frente a variables inesperadas.

Más participación

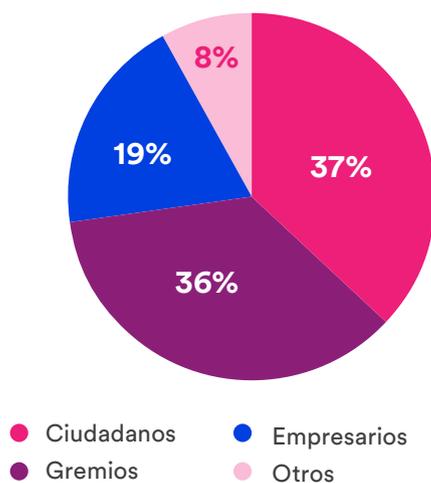
El enfoque de ESCA tiene elementos centrales igualitarios (Hood, 1998). La principal forma de identificar los trámites y normativa a racionalizar y simplificar fue la participación pública a través de distintos mecanismos. Gracias a esto, ESCA no sólo ha atendido las necesidades de empresarios exportadores e importadores, sino también -y de forma muy importante- de las y los ciudadanos de los municipios con menores recursos y población. De acuerdo con los reportes del equipo del gobierno nacional, estos actores -que generalmente no tienen voz en los procesos regulatorios- no sólo han sido beneficiarios de ESCA, sino también actores fundamentales para su desarrollo tanto en la identificación de problemas, como en la formulación de soluciones.

Para obtener información de las intervenciones a realizar, el MinCIT realizó una consulta pública desde la página web de la estrategia⁶, así como mesas de trabajo gremiales para identificar problemáticas de los afiliados.

⁶ En octubre de 2018, estuvo disponible la página web www.colombiaagil.gov.co para que los ciudadanos reportaran las normas y trámites innecesarios, difíciles u obsoletos.

De acuerdo con el gobierno nacional, la consulta pública, que estuvo disponible durante octubre de 2018, produjo 6.000 participaciones ciudadanas (ver figura 2). De estas participaciones, se validaron 2.849, de las cuales se identificaron 1.208 propuestas en relación con trámites engorrosos, 1.424 propuestas en relación con normas de alto impacto, y 217 propuestas en relación con normas obsoletas.

Figura 2. Participantes de Consulta Pública



Fuente: MinCIT

Los temas más frecuentes fueron autorizaciones para acceder a servicios de salud, inscripciones en programas sociales, convalidación de títulos profesionales, vivienda leasing, y apostilla de documentos. Esto demuestra el interés de la ciudadana en solucionar problemáticas relacionadas con el acceso a derechos. En todo caso, se trata de una herramienta a la que no todos los colombianos tienen posibilidad de acceso.

Ahora bien, la participación ciudadana en una iniciativa como ESCA debería además incluir todo el procedimiento de implementación y creación de trámites y procedimientos. En esta línea, el PND 2022-2026 de Colombia busca aumentar los niveles de participación de la ciudadanía en la toma de decisiones y en las políticas públicas del Estado, entre otros, mediante la propuesta de reglamentar el Sistema Nacional de Planeación Participativa (ver artículo 91 del proyecto radicado de PND). Particularmen-

te, el Plan Nacional de Desarrollo propuesto busca garantizar la participación de los pueblos indígenas y comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras (NARP) no sólo en la creación, revisión, modificación y eliminación de trámites y procedimientos en la gestión catastral y la implementación del Catastro Multipropósito, sino también en la creación de dichos trámites y requerimientos para que respondan a sus necesidades y contexto, a través de métodos colaborativos y declarativos (ver artículo 32 del proyecto radicado del PND y p. 50-51 de las bases).

Coordinación entre las entidades estatales

En general, en un espacio regulatorio no hay monopolio de la regulación (Scott, 2001; Hancher y Moran, 1989; Black, 1997, 2001; Prosser, 2010). Cualquier programa como ESCA debe plantearse enfocado en la configuración completa de recursos y relaciones dentro del espacio regulatorio (Scott, 2001). Por tanto, es fundamental la comunicación y coordinación entre los distintos reguladores (Scott, 2001).

De allí, que uno de los principales requerimientos de diseño del programa ESCA es la inclusión de mecanismos para promover la coordinación entre las distintas entidades. En este caso, de acuerdo con los reportes del equipo del gobierno nacional, desde el inicio del programa, ESCA ha buscado generar coordinación dentro del sector público para determinar las intervenciones a realizar. En primer lugar, con los datos obtenidos de los mecanismos de participación, cada entidad analizó la información correspondiente a su sector. Después de la revisión de todas las propuestas se llevó a cabo un ejercicio de priorización para su inclusión en los planes de racionalización de trámites y mejoras regulatorias. Ahora bien, en este ejercicio, no es claro que haya habido una metodología común de priorización con base en una aproximación de “regulación basada en riesgo” (ver López-Murcia, 2022).

Posteriormente, la priorización y clasificación de los planes de acción terminados fueron

enviados a las entidades líderes de la estrategia para una validación intersectorial. Una vez aprobados y concertados los planes de acción (reflejados en el Plan Anticorrupción y de Aten-

ción al Ciudadano – PAAC y la Agenda Regulatoria 2019) las entidades comenzaron su proceso de intervención, trabajando de forma articulada para optimizar sus procesos (Tabla 2).

Tabla 2. Acuerdos entre entidades para permitir la movilización de recursos desde el MinCIT⁷

<p>INSTITUTO GEOGRÁFICO AGUSTÍN CODAZZI (IGAC)</p>	<ul style="list-style-type: none"> Implementación de una funcionalidad que opere sobre el aplicativo informático de “Colombia en Mapas” de titularidad del IGAC, para gestionar y disponer información geográfica y servicios estándar para la consulta de uso del suelo en 6 ciudades y municipios del país: Yopal, Guasca, Santa Marta, Zipaquirá, Buenaventura y Villa Rica.
<p>INSTITUTO AGROPECUARIO (ICA)</p>	<ul style="list-style-type: none"> Implementación de acciones encaminadas a la virtualización, simplificación y mejora regulatoria de trámites, procesos y procedimientos que permitan mejorar el entorno competitivo y el crecimiento económico del país. Logró la revisión del marco regulatorio de 12 temas y la virtualización de 4 procesos.
<p>SUPERINTENDENCIA DE NOTARIADO Y REGISTRO</p>	<ul style="list-style-type: none"> Incentivar y promover la expansión del aplicativo de Radicación Electrónica en ciudades y notarías adicionales. Logró unificar el canal para la radicación electrónica de los documentos de los procedimientos para el Registro de Propiedad. Se evita la radicación presencial de los documentos en las disitintas entidades encargadas.

Fuente: MinCIT

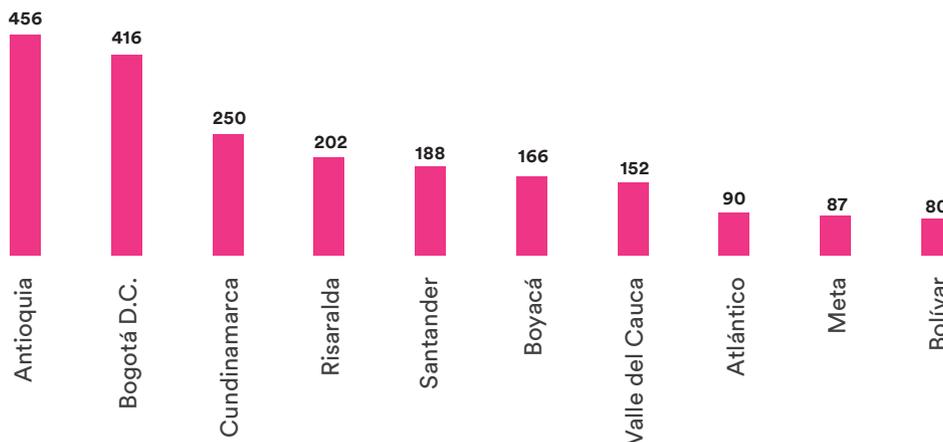
Particularmente, las propuestas del PND 2022-2026 sobre: (i) revisión de trámites y sus costos por parte de algunas entidades, como el Instituto Colombiano de Antropología e Historia (ICANH) (artículo 108) o la Dirección Nacional de Derecho de Autor (artículo 135); y (ii) la creación de nuevos trámites, como la Ventanilla Única para la focalización y acceso a programas sociales en el marco del Registro Universal de Ingresos del DNP, o el procedimiento de compra de predios por oferta voluntaria de la Agencia Nacional de Tierras (ANT) (artículo 63), podrían dar lugar a nuevos acuerdos que permitan la transferencia de conocimiento y experticia que ha desarrollado ESCA a otras entidades del Estado. Dicha transferencia de conocimiento permitiría continuar mejorando la comunicación y la coordinación entre reguladores. Además, estos acuerdos de colaboración permiten mejorar la calidad de la regulación de trámites y procedimientos dentro de las entidades con las que ESCA realizaría los acuerdos.

Gobernanza multinivel y asistencia técnica

Es posible identificar como uno de los aspectos más importantes de ESCA el trabajo multinivel que propició (ver Hooghe et al., 2016). La mayoría de las intervenciones han tenido lugar al nivel subnacional. 2.591 intervenciones -que corresponden al 55% del total de ESCA- tuvieron lugar a nivel subnacional, mientras que las 2.142 intervenciones restantes -que corresponden al 45%- tuvieron lugar a nivel nacional. Entre los entes territoriales, a nivel general, el liderazgo lo ha tenido el departamento de Antioquia con 456 intervenciones, seguido de Bogotá con 416, y entre los departamentos se destacan Cundinamarca con 250 y Risaralda con 202. De las 2.591 intervenciones a nivel subnacional, 1.676 fueron desarrolladas en 215 municipios (68%) (ver figura 3).

⁷ Contrato interadministrativo 359 de 2021 Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC); Convenio de cooperación 354 de 2020 - Instituto Colombiano Agropecuario (ICA); y Convenio interadministrativo 322 de 2020 - Superintendencia de Notariado y Registro.

Figura 3. Intervenciones al Nivel Subnacional



Fuente: MinCIT

Desde la consulta pública, más de una tercera parte de las participaciones fueron de personas localizadas en Bogotá (capital y principal ciudad), seguida de Medellín (segunda ciudad en importancia), Bucaramanga y el exterior.

Para realizar estas intervenciones, el MinCIT y el DAFP han realizado jornadas de capacitación sobre procesos de racionalización y sim-

plificación de procedimientos, así como sobre convenios y contratos interadministrativos.

Desde Función Pública se realizaron jornadas para la formulación de Planes Anticorrupción y de Atención al Ciudadano – PAAC de forma sectorial⁸ y sobre las leyes anti-trámites⁹. De esta forma, se aumentó la coordinación de las acciones entre las distintas entidades del Estado, no sólo a nivel nacional, sino subnacional (Tabla 3).

Tabla 3. Acuerdos interadministrativos con gobiernos subnacionales¹⁰

ALCALDÍA DE BUENAVENTURA	<ul style="list-style-type: none"> Buenaventura es el principal puerto de Colombia. Sin embargo, también es el ejemplo de varias de las más graves problemáticas sociales y de violencia del Pacífico colombiano. Tiene como objeto la revisión e identificación de posibles mejoras a adelantar en trámites, barreras y mejora regulatoria que puedan llegar a tener impacto en el sector empresarial y los indicadores de competitividad. Cuenta con un diagnóstico del estado de los procedimientos en el territorio para la priorización de la implementación de la consulta de uso del suelo por medios virtuales.
ALCALDÍA DE BARRANQUILLA	<ul style="list-style-type: none"> Barranquilla es la ciudad con la economía más dinámica del Caribe colombiano. Tiene como objeto apoyar el desarrollo y optimización de plataformas en materia de Planeación Territorial y Gestión Catastral, con la finalidad de adelantar acciones tendientes a simplificar y virtualizar procesos y procedimientos. Se logró un Catastro más fácil y ahora los empresarios pueden hacer diferentes consultas de forma virtual con mejores tiempos de respuesta.
ALCALDÍA DE DOSQUEBRADAS	<ul style="list-style-type: none"> Dosquebradas es un municipio del centro del país con aproximadamente 200.000 habitantes. Tiene como objeto incentivar y promover el diseño y puesta en marcha de una plataforma para la consulta y generación del concepto de uso de suelo en el municipio de forma virtual, facilitando el acceso a la información, reduciendo tiempo en la obtención del concepto y eliminando los costos de desplazamiento a la Alcaldía.

Fuente: MinCIT

8 Ver <https://www.funcionpublica.gov.co/-/participe-en-las-jornadas-de-capacitaci-c3-b3n-para-la-formulaci-c3-b3n-del-plan-anticorrupti-c3-b3n-y-de-atenci-c3-b3n-al-ciudadano-paac-y-lineamient>

9 Ver <https://www.funcionpublica.gov.co/-/funci-c3-b3n-p-c3-bablica-present-c3-b3-la-primera-jornada-de-capacitaci-c3-b3n-sobre-leyes-antitr-c3-a1mites-c2-a0>

10 Convenio interadministrativo 395 de 2020 - Alcaldía de Buenaventura; Convenio interadministrativo 355 de 2020 - Alcaldía de Barranquilla; y Convenio interadministrativo 347 de 2020 - Alcaldía de Dosquebradas.

En estos convenios, el MinCIT ha tenido un rol de guía, que ha permitido compartir experiencia para mejorar la calidad de la regulación de trámites y procedimientos dentro de las entidades subnacionales.

Gracias a las intervenciones subnacionales, ESCA ha encontrado que existen divergencias en las formas en que se regulan trámites entre entidades subnacionales. Los trámites son regulados por una entidad, por lo general de orden nacional, y las entidades territoriales tienen la posibilidad de cambiar algunos atributos o condiciones según las particularidades de cada zona. Estas variaciones se han encontrado en: tiempos, requisitos y modos de ejecución.

Durante la ejecución de ESCA se han encontrado variaciones en trámites como la Exención del impuesto de Industria y Comercio, el Impuesto Predial Unificado, y las facilidades de pago para los deudores de obligaciones no tributarias. Estas variaciones pueden afectar los trámites a cargo de las empresas con presencia en distintas regiones del país.

Resultados

De acuerdo con los reportes del gobierno nacional, el principal resultado de ESCA ha sido generar ahorros a la ciudadanía. ESCA ha generado ahorros por un valor de \$320.779 millones de pesos (USD 92,3 millones con TRM promedio 2018-junio 2022) por intervenciones en trámites de acuerdo con Función Pública, mientras que el ahorro por normas y barreras habría alcanzado los \$70.040 millones de pesos (USD 20,2 millones con TRM promedio 2018-junio 2022) de acuerdo con el MinCIT.

Los ahorros para los ciudadanos se generan a través de distintas vías. En términos de tiempo, de acuerdo con estimaciones del equipo del gobierno nacional, ESCA ha logrado un ahorro promedio de 2'264.937 horas al año por cada intervención de reducción de barreras. Por el lado de intervenciones en normas, habría logrado un ahorro promedio de 84.845 horas al año por cada intervención.

Las Tablas 4 y 5 permiten observar los ahorros por barreras y por normas en cada sector.

Tabla 4. Ahorro en tiempo total al año de las intervenciones en barreras y ahorro promedio por intervención desagregado por sector administrativo.

(Agosto 2018-julio 2022)

SECTOR ADMINISTRATIVO	INTERVENCIONES	ESTIMACIÓN DE TIEMPO TOTAL AHORRADO AL AÑO (HORAS)	ESTIMACIÓN DE TIEMPO PROMEDIO POR INTERVENCIÓN AHORRADO AL AÑO (HORAS)
Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural	31	418.365	13.496
Ambiente y Desarrollo Sostenible	14	1.609.899	114.993
Ciencia, Tecnología e innovación	1	192.000.000	192.000.000
Comercio, Industria y Turismo	75	17.378.995	231.720
Defensa	3	3.360	1.120
Educación	1	0	0

Hacienda y Crédito Público	106	14.163.170	133.615
Justicia, participación e igualdad de derechos	62	12.527.002	202.048
Minas y Energía	4	35.159	8.790
Planeación e Inclusión Social	1	125.850	125.850
Relaciones Exteriores	17	91.605.578	5.388.563
Salud y Protección Social	39	15.922.344	408.265
Tecnologías de la Información y las Comunicaciones	16	1.633.829	102.114
Trabajo	15	542.531	36.169
Transporte	21	124.672	5.937
Vivienda Ciudad y Territorio	12	638.846.814	53.237.234
Total general	436	987.512.508	2.264.937

Fuente: Base Única ESCA- Cálculos: OEE-MinCIT

16

Tabla 5. Ahorro total en tiempo de las intervenciones en normas y ahorro promedio por intervención desagregado por sector administrativo.

(Agosto 2018-julio 2022)

SECTOR ADMINISTRATIVO	INTERVENCIONES	ESTIMACIÓN DE TIEMPO TOTAL AHORRADO AL AÑO	ESTIMACIÓN DE TIEMPO PROMEDIO POR INTERVENCIÓN AHORRADO AL AÑO
Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural	17	12.567	739
Ambiente y Desarrollo Sostenible	7	754	108
Ciencia, Tecnología e innovación	204	0	0
Comercio, Industria y Turismo	334	1.508.885	4.518
Cultura	6	0	0
Defensa	21	2.880	137
Educación	1	0	0
Hacienda y Crédito Público	80	64.601.531	807.519
Justicia, participación e igualdad de derechos	86	5.092.320	59.213
Minas y Energía	2	0	0
No aplica	16	0	0
Planeación e Inclusión Social	4	0	0

Relaciones Exteriores	16	378.378	23.649
Salud y Protección Social	31	28.800	929
Tecnologías de la Información y las Comunicaciones	12	0	0
Trabajo	2	0	0
Transporte	33	3.037.321	92.040
Vivienda Ciudad y Territorio	8	0	0
Total general	880	74.663.436	84.845

Fuente: Base Única ESCA- Cálculos: OEE-MinCIT

Metodologías

Las metodologías para medir ahorros fueron desarrolladas y aplicadas por el

DAFP y el MinCIT, de forma coordinada, para armonizar sus criterios (Ver Tabla 6).

Tabla 6. Criterios de medición y ahorros generados por ESCA

DAFP	DAFP
<ul style="list-style-type: none"> Mide el costo subjetivo del tiempo de un ciudadano por la simplificación de trámites con los siguientes criterios: <ul style="list-style-type: none"> Reducción de tiempo de resultado. Eliminación de tiempos de desplazamientos. Eliminación de costos de transporte. Eliminación de tiempos de espera. Eliminación de costos de mensajería. Eliminación o reducción de la tarifa del trámite. Eliminación del costo asociado a requisitos de acceso. 	<ul style="list-style-type: none"> Mide el ahorro en términos monetarios por la racionalización de barreras y normas, estos beneficios se clasifican en: <ul style="list-style-type: none"> Reducción de tiempo de resultado. Respuesta o notificación electrónica. Pago en línea. Radicación en línea o telefónicamente. Eliminación o reducción de tarifa. Eliminación de requisitos. Aumentos de los canales y/o puntos de atención.

Fuente: Departamento Administrativo de la Función Pública (2022)

Una vez se tiene identificado el tipo de beneficio al usuario para cada una de las intervenciones de barreras y normas, se procede a calcular individualmente el ahorro, midiendo el impacto económico de acciones que permitieron eliminar normas en desuso o mejorar normas con alta incidencia en las actividades de los colombianos, debido a su frecuencia de uso, cantidad de personas que deben acudir a ellas y costos asociados. También cuantifica la reducción del gasto al eliminar barreras que dificultaban, innecesariamente, el acceso de los ciudadanos y las empresas a servicios del Estado, o el cumplimiento de obligaciones ante entidades oficiales.

Estas metodologías permiten los resultados de programas como ESCA, tanto para ciudadanos como para empresas. Se trata de avances metodológicos para que los equipos del gobierno colombiano aprendan a medir cómo la racionalización de los procedimientos puede generar impactos positivos en términos monetarios, y da elementos de juicio para tomar decisiones frente a la simplificación de las relaciones con el sector público. Y así garantizar condiciones más propicias para el desarrollo de iniciativas productivas o de gran impacto para la economía.

¿Cómo se logró?

ESCA ha tenido un ritmo satisfactorio de cumplimiento de las metas cuantitativas trazadas y reportadas por el equipo del gobierno nacional. El programa logró superar la meta propuesta para el periodo 2018-2022, al sumar 3.638 acciones en abril de 2021. El objetivo inicial era llegar a 900 mejoras por cada año de gobierno, para un total de 3.600 intervenciones durante cuatro años. Con base en la información sobre este acelerado ritmo de cumplimiento, la meta del proyecto ascendió a 5.900 procedimientos para el año 2023.

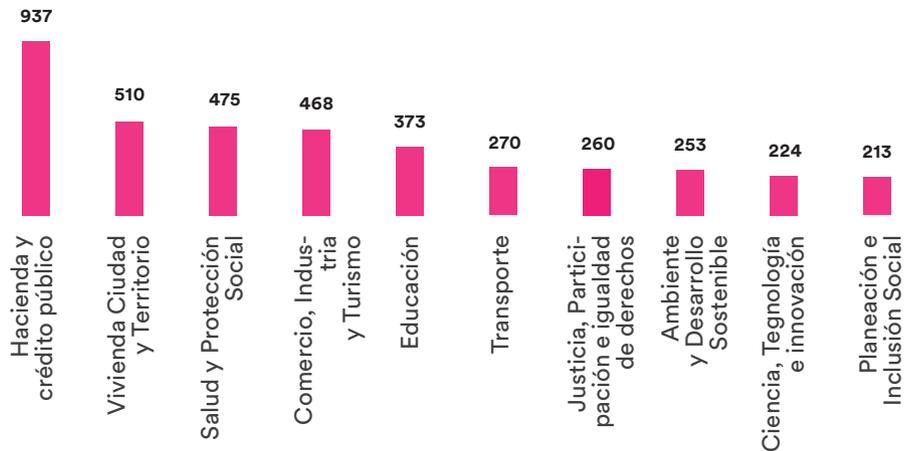
Desde agosto de 2018 hasta junio de 2022, se han realizado 4.733 intervenciones, distribuidas así:

- Trámites: 3.417
- Barreras: 436
- Mejora normativa: 880

Los sectores administrativos con mayor número de intervenciones fueron: salud y protección social, inclusión social y reconciliación, educación, vivienda, ciudad y territorio, hacienda y crédito público, comercio, industria y turismo, defensa, transporte y función pública.

- Hacienda y crédito público tuvo 937 intervenciones, en general, asociadas con la implementación de medios virtuales para el pago de impuestos.
- Vivienda, ciudad y territorio tuvo 510 intervenciones, principalmente, en relación con la implementación de canales de atención virtual para la aprobación de licencias urbanísticas, solicitud de certificados catastrales, permisos de usos de suelo o trámites sobre servicios públicos.
- Comercio, industria y turismo tuvo 468 intervenciones, en general, asociadas con la implementación de ventanillas únicas para facilitar procesos de apertura de empresa, así como con procesos de comercio exterior.

Figura 4. Intervenciones por Sector Administrativo



Fuente: ESCA

En términos de disminución de barreras se pueden observar ahorros promedio por sector administrativo (Tabla 7):

Tabla 7. Ahorros Promedio por Sector

SECTOR ADMINISTRATIVO	INTERVENCIONES	AHORRO TOTAL	AHORRO PROMEDIO
Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural	31	19.353.586	624.309
Ambiente y Desarrollo Sostenible	14	137.039.468	9.788.533
Ciencia, Tecnología e innovación	1	13.075.426.667	13.075.426.667
Comercio, Industria y Turismo	75	1.142.649.091	15.235.321
Cultura	18	20.620.618	1.145.590
Defensa	3	202.872	67.624
Educación	1	-	-
Hacienda y Crédito Público	106	536.163.295	5.058.144
Justicia, participación e igualdad de derechos	62	448.744.679	7.237.817
Minas y Energía	4	1.121.827	280.457
Planeación e Inclusión Social	1	4.015.489	4.015.489
Relaciones Exteriores	17	5.734.695.152	337.335.009
Salud y Protección Social	39	1.139.521.857	29.218.509
Tecnologías de la Información y las Comunicaciones	16	58.598.376	3.662.399
Trabajo	15	19.685.760	1.312.384
Transporte	21	20.776.428	989.354
Vivienda Ciudad y Territorio	12	43.475.567.115	3.622.963.926
Total general	436	65.834.182.281	150.995.831

Fuente: ESCA

Estos ahorros también son debidos a la aceleración del gobierno en línea. El 46,3% de las intervenciones han sido virtualiza-

ciones (digitalizaciones). Este tipo de intervenciones han permitido reducir costos a ciudadanos y empresarios.

Figura 5. Estrategias de Reducción de Trámites Administrativo



5 aprendizajes de ESCA

- Participación, participación, participación:** el éxito de una estrategia como ESCA depende, de forma sustancial, de lograr la efectiva participación de los actores impactados por los trámites y requisitos innecesarios. Es fundamental generar los espacios y las herramientas para conocer sus dolores y sus propuestas de solución. Uno de los logros grandes de ESCA es la significativa cantidad de reportes de actos administrativos obsoletos (resoluciones y circulares) por parte de gremios, empresas y ciudadanía en general. Por ejemplo, durante la consulta pública se señalaron 217 normas obsoletas.
- Confianza en la ciudadanía:** el programa de simplificación y racionalización de trámites ESCA fue un avance importante para superar la aproximación general de desconfianza en la ciudadanía y el empresariado en el sector público colombiano. De alguna forma, busca reconocer que no sólo hay actores mal intencionados (en cuanto al cumplimiento de la regulación), sino también actores bien intencionados, pero mal informados. E, igualmente importante, que hay ciudadanos, empresas y organizaciones sociales bien informados e intencionados, muy desgastados con trámites y requisitos que no detienen los comportamientos de los actores mal intencionados y sólo le hacen la vida más difícil a los bien intencionados (ver López-Murcia, 2022).
- Coordinación entre entidades:** en cada actividad siempre habrá más de una autoridad. Frente a esta situación es fundamental que exista muy buena comunicación entre las distintas entidades. Particularmente, es importante que puedan compartir información sobre sus políticas regulatorias, así como sus iniciativas de racionalización y simplificación. La coordinación nacional y subnacional de ESCA ha permitido tener una gestión mucho más fluida y con mejores resultados.
- Aprendizaje y continuidad en la política de racionalización de procedimientos:** para el éxito de una estrategia con alcance multinivel como ESCA es necesario que existan las condiciones para que haya aprendizaje y continuidad en las políticas frente a las diferentes acciones de racionalización (trámites, barreras y normas). Estas condiciones pueden estar impactadas por ciclos electorales, por características del contexto político (como el clientelismo); y por limitaciones de recursos en el programa (ESCA continúa funcionando con base en recursos de inversión). Si bien el PND 2022-2026 reconoce la necesidad de continuar la racionalización y simplificación de trámites y procedimientos para solucionar las problemáticas identificadas, en especial aquellos que representan costos para la creación y operación de MiPymes, el Plan no se refiere a ESCA de forma explícita. Por ello, crear compromisos externos con organizaciones multilaterales, como la OCDE, o con el sector privado permitirían reducir los riesgos políticos y mantener el programa en el tiempo.

dos. Unos de los éxitos de ESCA ha sido la coordinación y el impacto subnacional.

Recomendaciones hacia el futuro

- Racionalidad regulatoria de derechos humanos:** hacia el futuro, programas como ESCA podrían enriquecerse haciendo mucho más explícita la atención de problemáticas de derechos humanos, por ejemplo, priorizando los trámites de los migrantes con menores recursos, priorizando los territorios especialmente afectados por la pobreza y la violencia, así como con problemáticas ambientales (actuando en coordinación con las medidas frente al cambio climático) (ver Prosser 1999, López-Murcia, 2022). Este es el caso de la incorporación de la participación de pueblos indígenas y comunidades NARP en los procesos de creación, revisión y racionalización de trámites de la gestión catastral.

- **Regulación basada en riesgo:** programas como ESCA podrían fortalecerse con la adopción de una perspectiva de “regulación basada en riesgo” (ver Hood et al. 2010), en la que, tanto a nivel nacional como subnacional, los trámites que se mantienen son aquellos que buscan proteger a la sociedad de los eventos con mayor posibilidad de impacto negativo y probabilidad de ocurrencia, y los que son más rápidamente intervenidos o eliminados son aquellos que se refieren a eventos con menor posibilidad de impacto negativo y menor probabilidad de ocurrencia.
- **Combinación de estrategias regulatorias:** ESCA y programas similares podrían enriquecerse con la aplicación de una combinación más diversa de estrategias regulatorias. Uno de los propósitos de estos programas es impactar, efectivamente, el comportamiento regulatorio de las entidades nacionales y subnacionales. Una estrategia regulatoria que podría ser muy útil para conseguir este resultado es el uso de rankings públicos de los gobiernos subnacionales, en el que, por ejemplo, se ubiquen en la parte superior aquellos que tengan mayores avances en la intervención de trámites (ver López-Murcia, 2022).
- **Mecanismos de verificación:** otra importante adición podría ser el desarrollo de mecanismos de verificación de la información reportada por los participantes en el programa (ver Hood, 2006). Esto debería servir para evitar que, por el afán de reportar avances a nivel nacional y subnacional, no se verifique la calidad de la ejecución del programa (el cumplimiento de los objetivos de fondo, no sólo de los indicadores) (ver Hood, 2006).
- **Revisión del programa con herramientas de pensamiento de diseño:** si bien ESCA ha tenido altos niveles de participación por parte de la sociedad civil en general, la estrategia se podría beneficiar con la adopción de las etapas y metodologías del pensamiento de diseño en sus procesos de intervención (ver López-Murcia 2022; Hagan, 2017; Armitage et al., 2017). Estas herramientas podrían ser útiles porque permiten realizar simulaciones e iteraciones de los nuevos prototipos de trámites y plataformas para verificar si son amigables para los usuarios (ver Hagan, 2017; López-Murcia, 2022). Por ejemplo, el uso de métodos colaborativos en la participación de los pueblos indígenas y las comunidades NARP en la revisión y modificación de la gestión catastral y sus trámites propuesto en el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 es una gran una oportunidad para introducir esta clase metodologías.
- **Familiaridad y claridad:** la autonomía territorial tiene muchas ventajas para la construcción del bienestar de los habitantes de cada ente territorial (ver Faguet, 2013). Sin embargo, las diferentes regulaciones para los mismos procedimientos a nivel local generan costos importantes para el acceso a los mercados. Frente a esa situación es urgente desarrollar estrategias que mejoren la familiaridad y claridad de las particularidades de los trámites y requisitos locales, entre otros, a partir de una estrategia de unificación que permita particularidades si hay evidencia de que sus beneficios exceden los costos. Esto permitiría aumentar los niveles de cumplimiento de la regulación relacionada con los trámites impactados.
- **Evaluaciones ex post:** es necesario institucionalizar evaluaciones ex post en relación con trámites y normas, particularmente en relación con su impacto sobre acceso a los mercados, competitividad y riesgos para la sociedad. ESCA ha funcionado como una herramienta de evaluación ex post de la eficiencia de los trámites basada en la consulta pública y la participación. Normalizar este tipo de evaluaciones podría servir de base para futuros esfuerzos en términos de racionalización y simplificación. Las revisiones de trámites y sus costos propuestas en el PND 2022-2026 para el ICANH y la Dirección Nacional de Derecho de Autor podrían ser una gran oportunidad de avance en esta dirección.

Bibliografía

Baldwin, R. y McCrudden, C. (1987). *Regulation and Public Law*. London: Weidenfeld and Nicolson.

Baldwin, R., Cave, M. y Lodge, M. (2012). *Understanding Regulation: Theory, Strategy, and Practice*. Nueva York: Oxford University Press.

Banco Mundial (2017) *Doing Business 2017*. Disponible en: <https://archive.doingbusiness.org/en/reports/global-reports/doing-business-2017>

Banco Mundial.(2019) *Doing Business 2019*. Disponible en: https://www.doingbusiness.org/content/dam/doingBusiness/media/Annual-Reports/English/DB2019-report_web-version.pdf

Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (2018) *El fin del trámite eterno: Ciudadanos, burocracia y gobierno digital*. Disponible en: <https://publications.iadb.org/es/el-fin-del-tramite-eterno-ciudadanos-burocracia-y-gobierno-digital>

Black, J. (1997). *Rules and Regulators*. Oxford: Oxford University Press.

Brown, T. y Katz, B. (2019). *Change by Design: how design thinking transforms organizations and inspires innovation*. Nueva York: Harper Business.

Consejo Privado de Competitividad. (2021). *Informe Nacional de Competitividad 2021-2022*.

Davidson, P., C. Kauffmann and M. de Liedekerke (2021), “How do laws and regulations affect competitiveness: The role for regulatory impact assessment”, OECD Regulatory Policy Working Papers, No. 15, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/7c11f5d5-en>.

Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2020) *Relación entre la Acumulación Regulatoria y el Producto Interno Bruto en Colombia*. Observatorio de Mejora Normativa. Disponible en: https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/ModernizacionEstado/ERel/Acumulacion_Regulatoria_vs_PIB.pdf

Etienne, J. (2012). “Ambiguity and relational signals in regulator-regulatee relationships”, *Regulation & Governance*, 7, 30-47. <https://doi.org/10.1111/j.1748-5991.2012.01160.x>

Faguet, J.P. (2013). *Decentralization and Popular Democracy: Governance from Below in Bolivia*. Ann Arbor: The University of Michigan Press.

Gorgens, T., Paldam, M. and Wurtz, Allan (2003) *How Does Public Regulation Affect Growth?*. University of Aarhus Economics Working Paper No. 2003-14, Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=442861>

Hancher, L. y Moran, M. (1989). “Organizing Regulatory Space”. En L. Hancher y M. Moran (Eds.), *Capitalism, Culture and Economic Regulation*. Nueva York: Clarendon Press, Oxford University Press.

Hooghe, L., Marks, G., Schakel, A. H., Chapman Osterkatz, S., Niedzwiecki, S., & Sha-ir-Rosenfield, S. (2016). *Measuring Regional Authority: A Postfunctionalist Theory*

of Governance, Volume I. Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780198728870.001.0001>

Jacobzone, S. et al. (2010), "Assessing the Impact of Regulatory Management Systems: Preliminary Statistical and Econometric Estimates", OECD Working Papers on Public Governance, No. 17, OECD Publishing. doi: 10.1787/5kmfq1pch36h-en

Jalilian, Hossein & Kirkpatrick, Colin & Parker, David (2007) "The Impact of Regulation on Economic Growth in Developing Countries: A Cross-Country Analysis," World Development, Elsevier, vol. 35(1), pages 87-103, January.

Hood, Ch. (2006). "Gaming in Targetworld: The Targets Approach to Managing British Public Services". Public Administration Review, 66(4), 515-521. <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2006.00612.x>

Hood, Ch. (1998). The Art of the State: Culture, Rhetoric, and Public Management. Oxford: Oxford University Press. Hood, Ch. (1996). "United Kingdom: From Second Chance to Near-Miss Learning". En J. P. Olsen y B. G. Peters (Eds.), Lessons from Experience. Experiential Learning in Administrative Reforms in Eight Democracies. Oslo: Oslo Scandinavian University Press.

Hood, Ch., James, O., Jones, G., Scott, C., y Travers, T. (1999). Regulation Inside Government: Waste-Watchers, Quality Police, and Sleazebusters. Nueva York: Oxford University Press. Hood, Ch., Rothstein, H. y Baldwin, R. (2010). The Government of Risk. Understanding Risk Regulation Regimes. New York: Oxford University Press.

Lodge, M. y Wegrich, K. (2012). Managing Regulation: Regulatory Analysis, Politics and Policy. The Public Management and Leadership Series. Red Globe Press.

López Murcia, J. D. (2022). Inteligencia regulatoria: Algunas herramientas para diseñar y analizar regulación. Legis.

Molano Rojas, A., Moncada Solórzano, J. G., & Barrera López, A. (2018, marzo). Exceso, contradicciones y dispersión regulatoria en Colombia. Instituto de Ciencia Política. <http://www.icpcolombia.org/dev/exceso-contradicciones-y-dispersion-regulatoria-en-colombia/>

Moore, M. H. (1995). Creating Public Value: Strategic Management in Government. Harvard University Press.

OCDE. (2014). Estudio de la OCDE sobre la política regulatoria en Colombia: Más allá de la simplificación administrativa. Recuperado de: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264201965-es>

Prosser, T. (2010). The Regulatory Enterprise: Government, Regulation and Legitimacy. Nueva York: Oxford University Press.

Prosser, T. (2006). "Regulation and Social Solidarity". Journal of Law and Society, 33(3), 364-387. <https://doi.org/10.1111/j.1467-6478.2006.00363.x>

Prosser, T. (1999). "Theorising Utility Regulation". Modern Law Review, 62(2), 196-216.

Scott, C. D. (2001). "Analysing Regulatory Space: Fragmented Resources and Institutional Design". *Public Law*, (2), 329-353.

The World Justice Project. (2019). *The World Justice Project: Rule of law index 2017-2018*.

Van der Schraaf, A. A. A., y Roessen, A. (2005). "Incentive framework to comply with regulations" [paper].





caf.com
@AgendaCAF