

Análisis de Impacto Normativo

Guía paso a paso para sustentar un proyecto normativo con AIN: problema regulatorio, objetivos, opciones, impactos, consulta pública, riesgo regulatorio e implementación

Esta guía acompaña el uso de la herramienta web en ricardoruiz.co/ain.html. Es el sexto módulo del Laboratorio de Políticas y opera sobre el estándar **Regulatory Impact Assessment (RIA)** de la OCDE (2012, revisión 2022), operacionalizado en Colombia por el **DNP** y **Función Pública** vía **Decreto 1081/2015** (proyectos normativos) y **Decreto 1273/2020** (consulta pública obligatoria). Marco teórico en Sunstein, Hahn-Tetlock, Stigler y Mashaw.

Contenido

- | | |
|----|--|
| 01 | Qué hace el módulo y para qué sirve |
| 02 | Mecánica 1 · problema regulatorio (tipo de falla) |
| 03 | Mecánica 2 · objetivos normativos (medibles) |
| 04 | Mecánica 3 · opciones regulatorias (6 familias) |
| 05 | Mecánica 4 · matriz de impactos |
| 06 | Mecánica 5 · consulta pública + riesgo regulatorio |
| 07 | Mecánica 6 · implementación + monitoreo + revisión |
| 08 | Copiloto IA (3 acciones) |
| 09 | Cómo encadenar con los demás módulos del lab |
| 10 | Ejemplo · regulación de pólizas de salud prepagada |

01 · Qué hace el módulo y para qué sirve

El AIN obliga a sustentar técnicamente un proyecto normativo *antes* de expedirlo. La mayoría de regulaciones falla no por mal diseño técnico sino por ausencia de tres preguntas previas: *¿por qué regular?*, *¿qué pasaría si no regulamos?*, *¿quién va a aguantar esta carga?*. El módulo te guía por las seis decisiones que separan una propuesta que se cae en consulta pública de una defendible ante comité técnico.

- **Defender el proyecto ante Función Pública y el sector regulado.** Cuando puedes explicar qué falla del mercado justifica regular, qué opciones consideraste y por qué descartas las menos invasivas, dejas de ser tratado como burócrata expedidor y empiezas a ser tratado como diseñador técnico de la regulación.
- **Reducir el riesgo de captura, asimetría y carga excesiva.** Los tres factores que la literatura (Stigler 1971, Hahn-Tetlock 2008) identifica como predictores de fracaso regulatorio se hacen visibles antes de expedir, no después.
- **Producir un memo CONPES regulatorio formal.** El entregable final es un PDF con la estructura que la Oficina Jurídica espera + memo .md editable + matriz .csv.

02 · Mecánica 1 · problema regulatorio

Caracterizar el problema regulatorio significa tipificar **qué falla del mercado o problema de coordinación justifica la intervención del Estado**. La economía de la regulación (Pigou 1920, Coase 1960, Stigler 1971, Akerlof 1970, Hayek 1945) identifica seis familias canónicas:

| Tipo de falla | Definición |
|--------------------------|--|
| Falla de mercado | Bienes públicos, externalidades agregadas, costos de transacción altos |
| Externalidad | Costos/beneficios recaen en terceros (contaminación, congestión, vacunación) |
| Asimetría de información | Una parte sabe lo que la otra no (Akerlof, Stiglitz). Selección adversa o riesgo moral |
| Coordinación | Beneficio social > privado en estandarización, normas técnicas, redes |
| Equidad distributiva | El mercado distribuye de forma socialmente inaceptable |
| Monopolio natural | Costos fijos altos hacen ineficiente la competencia (servicios públicos en red) |

El campo de evidencia inicial cita estudios, sentencias, cifras oficiales — la consulta pública pregunta primero por esta evidencia. Si vienes del módulo de Problema Público, el módulo auto-importa el enunciado, afectados y evidencia con un click.

03 · Mecánica 2 · objetivos normativos medibles

Cada objetivo normativo necesita cuatro campos: **enunciado, indicador, meta y plazo**. Sin estos cuatro no es objetivo sino intención política. La regulación responde a estos objetivos; los indicadores son los que se reportarán en la revisión a 24-36 meses.

Entre 1 y 5 objetivos. Más vuelve la regulación inmanejable y difumina la responsabilidad institucional.

04 · Mecánica 3 · opciones regulatorias

Cass Sunstein (*Simpler: The Future of Government*, 2013) insiste en que el regulador moderno debe considerar al menos seis familias de opciones. La regulación directa rara vez gana el análisis costo-beneficio:

| Tipo | Definición |
|-----------------|--|
| statu-quo | Baseline obligatorio. No expedir norma nueva |
| regular | Regulación directa con obligaciones y régimen sancionatorio |
| autorregulación | El gremio regulado define y supervisa sus propios estándares |
| co-regulación | Estado define principios; el gremio implementa y supervisa |
| sandbox | Marco experimental temporal con licencia para innovar |
| instr-mercado | Impuesto pigouviano, cuotas transables, subsidio, etiquetado obligatorio |

*Si ya tienes alternativas analizadas en el módulo de **Alternativas** (Zwicky · Lempert · Ritchey), el AIN las auto-importa como opciones regulatorias con un click. Las alternativas del módulo morfológico tienen mucho mejor exploración del espacio de diseño; el AIN sólo añade la tipología regulatoria.*

05 · Mecánica 4 · matriz de impactos

Matriz **opciones × 5 categorías de impacto** con escala cualitativa bajo / medio / alto / muy alto:

- **Costos directos al regulado:** lo que tendrá que pagar/invertir por cumplir. Invertido: bajo = mejor.
- **Costos indirectos / cumplimiento:** asesoría legal, ajuste de procesos, capacitación, sistemas. Invertido.
- **Beneficios esperados:** beneficio social agregado de la opción. Directo: alto = mejor.
- **Riesgo de captura:** probabilidad de que el regulador termine sirviendo al regulado. Invertido.
- **Carga administrativa al Estado:** costo público de supervisar e implementar. Invertido.

Score agregado por opción = beneficios – promedio de costos y riesgos. Score más alto = mejor opción. La opción ganadora se highlightea automáticamente en la tabla y en el memo CONPES final.

06 · Mecánica 5 · consulta pública + riesgo regulatorio

El Decreto 1273 de 2020 hace obligatoria la consulta pública sobre proyectos normativos. Pero la consulta sirve poco si llega al final y sólo abre la página web. El módulo planifica la consulta como insumo del diseño:

- **Audiencias clave** (chips): stakeholders a consultar — gremio regulado, beneficiarios, sociedad civil, organismos técnicos. Cobertura representativa.
- **Instrumentos** (multi-select): foro público, consulta web (Decreto 1273), mesa técnica, audiencia pública, audiencia Congreso, panel expertos, encuesta usuarios. Combina al menos dos.
- **Cronograma:** tiempos por instrumento y secuencia. Mínimo 15 días para comentarios web (Decreto 1273).

Hahn & Tetlock (*JEP*, 2008) identificaron **cinco riesgos regulatorios** que predicen fracaso. El AIN los evalúa como bajo/medio/alto con el copiloto IA:

- **Captura del regulador** (Stigler 1971): regulador termina sirviendo al regulado.
- **Asimetría de información:** supervisor no tiene la info técnica que el regulado sí.
- **Carga excesiva:** costo de cumplimiento supera beneficio social.
- **Fragmentación normativa:** contradicción/solapamiento con normas vigentes.
- **Obsolescencia tecnológica:** rigidez vs. cambio del sector regulado.

07 · Mecánica 6 · implementación + monitoreo + revisión

Una regulación sin cláusula de revisión es un compromiso vitalicio. El AIN cierra con cinco campos: cronograma de implementación, responsables institucionales, presupuesto estimado, indicadores de monitoreo y **cláusula de revisión explícita** (24-36 meses típico) con criterio cuantitativo para mantener / ajustar / derogar.

El campo de cláusula de revisión es lo que distingue un proyecto normativo profesional del decreto que entra en vigor y nadie revisa: "si el indicador X no llega al Y% en el plazo Z, la norma se ajusta o se deroga".

08 · Copiloto IA (3 acciones)

Tres acciones del copiloto IA distribuidas en el flow:

- **Sugerir opciones regulatorias** (Pro+) · paso 3. Dado el problema y los objetivos, propone 4-6 opciones cubriendo al menos 4 familias distintas con descripción operativa y justificación.
- **Detectar riesgos regulatorios** (Premium+) · paso 5. Estima los 5 riesgos canónicos (Hahn-Tetlock + Stigler) como bajo/medio/alto con justificación por dimensión y mitigaciones sugeridas. Botón "Adoptar" para inyectar al state.
- **Narrativa AIN** (Premium+) · paso final. Redacta el informe estilo DNP con justificación del problema + justificación de la recomendación + objeciones anticipadas en consulta + mitigaciones de riesgo + condiciones para reconsiderar.

09 · Cómo encadenar con los demás módulos del lab

El AIN cierra el ciclo del lab cuando el entregable final es una norma. Cuándo encadenar:

- **Antes:** empieza por *Problema Público* si todavía no enmarcaste el problema. El AIN auto-importa el enunciado, afectados y evidencia.
- **Antes (alternativo):** si ya hiciste análisis morfológico en *Alternativas*, el AIN auto-importa esas alternativas como opciones regulatorias.
- **Paralelo:** *Mactor* mapea actores con poder regulatorio (gremio, Congreso, sociedad civil) — útil para diseñar la consulta pública y anticipar el riesgo de captura.
- **Después:** envía la opción recomendada + objetivos + indicadores al módulo *Evaluación* para diseñar el M&E formal de la regulación. Cierre natural del ciclo.

10 · Ejemplo · regulación de pólizas de salud prepagada

Problema regulatorio (paso 1):

Asimetría de información entre proveedores y consumidores en el mercado de medicina prepagada produce contratos opacos y dispersión de precios del 80% para servicios equivalentes. Tipo de falla: asimetría de información. Evidencia: Superfinanciera (12.4M reclamos 2024), Fedesarrollo (dispersión de precios 2023), Corte Constitucional (sentencia C-313/2014).

Objetivos (paso 2):

(1) Estandarizar cláusulas contractuales — meta 100% pólizas en 24m. (2) Reducir dispersión de precios para procedimientos equivalentes < 20% — plazo 36m.

Opciones (paso 3):

Statu quo (baseline) · regulación directa con cláusulas obligatorias · autorregulación con esquema Fasecolda · co-regulación con CRC + Superfinanciera · etiquetado obligatorio (instrumento de mercado).

Matriz (paso 4):

La co-regulación gana score 0.75: alto beneficio (3 → estandarización + transparencia precios) con costos directos medios (2), costos indirectos medios (2), captura medio (2), carga admin medio (2). Score = 3 - 2 = +1 luego ajustado por probabilidad.

Consulta + riesgo (paso 5):

Audiencias: ANDI, Fasecolda, EPS, defensorías del consumidor, Superfinanciera, CRC, Asocajas.
Instrumentos: foro técnico + consulta web 30 días + mesa con consumidores. Riesgo: captura medio (mitigable con panel técnico balanceado), asimetría alto (mitigable con auditoría externa periódica).

Implementación (paso 6):

Cronograma: M0 publicación; M1-3 socialización; M4-6 transitorio; M7 vigencia plena; M30 revisión.
Presupuesto: 4.500 millones COP año 1 (8 inspectores Supersalud + sistemas) + 1.800 anuales operación.
Cláusula: si % pólizas estandarizadas < 80% al M30, ajustar; si < 50%, derogar.

Tiempo aproximado de un AIN bien hecho: 4 a 12 horas. Vale la pena cuando la regulación es nueva, costosa de cumplir o afecta a sector concentrado.